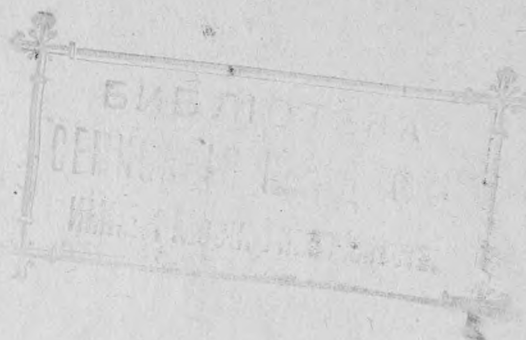




[illegible]

Изданіе Петровской Библіотеки въ Москвѣ.

К. Кульчицкій (Мазовецкій).

Автономія и федерація

въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ.

Переводъ съ польскаго А. Паткина съ дополненіями, измѣненіями и предисловіемъ автора спеціально для русскаго изданія.

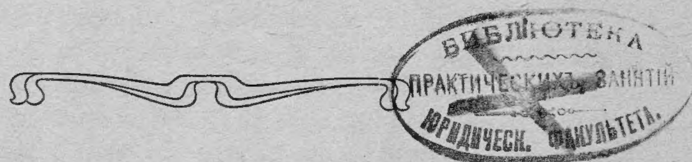
Москва—1907.

Изданіе Петровской Библіотеки въ Москвѣ.

К. Кульчицкій (Мазовецкій).

Автономія и федерація въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ.

Переводъ съ польскаго А. Паткина съ дополненіями, измѣненіями и предисловіемъ автора спеціально для русскаго изданія.







Москва—1907.

МОСКВА.
Тип. „Печатное Дѣло“, бывш. Ѳ. Я. Бурче. Тверск. бул., д. Яголковскаго.

Предисловіе автора къ русскому изданію.

Составляя эту книгу, я имѣлъ въ виду польскаго читателя изъ Царства Польскаго и сосѣднихъ провинцій Имперіи. Цѣлью моей было представить читателямъ въ возможно болѣе популярной формѣ изложенія автономно-самоуправляющіяся и федеративныя учрежденія, иллюстрируя это примѣрами, заимствованными изъ политически-правового строя современныхъ государствъ. Этимъ я хотѣлъ облегчить имъ возможность оріентироваться въ тѣхъ политическихъ задачахъ, которыя выдвигаются на очередь въ Россіи, особенно въ вопросѣ объ отношеніи Царства Польскаго ко всей Имперіи по установленіи въ ней конституціоннаго строя.

Эта практическая цѣль мною болѣе или менѣе достигнута. Я не затрагивалъ тутъ всѣхъ тѣхъ длинныхъ теоретическихъ разсужденій, касающихся опредѣленій разныхъ государственно-правовыхъ понятій; я опустилъ подробности теорій разныхъ ученыхъ о самоуправленіи, автономіи и федераціи. Для меня не то важно было, какъ лучше и точнѣе назвать объемъ административно - политической самостоятельности отдѣльныхъ территорій въ государствѣ,—а то, какая степень самостоятельности послѣднихъ больше всего соотвѣтствуетъ нуждамъ широкихъ народныхъ массъ и культурнымъ потребностямъ населяющихъ ихъ народовъ; наконецъ, я хотѣлъ выяснить вопросъ, какимъ образомъ примирить между собою имѣющіяся въ современномъ государствѣ двѣ противоположныя тенденціи—централизацію и децентрализацію.

Въ введеніи къ этой книгѣ я далъ небольшой очеркъ механизма современнаго конституціоннаго государства, затѣмъ я остановился на организаціи автономно-самоуправляющихся единицъ во Франціи, Англіи и Пруссіи; перешелъ потомъ къ описанію

автономіи провинцій монархіи Габсбурговъ, англійскихъ колоній, федеральныхъ учрежденій Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки, Швейцаріи и Германіи, и, наконецъ,—къ отношенію Австріи къ Венгріи. Въ послѣднемъ отдѣлѣ я далъ очеркъ конституціонно-автономныхъ учрежденій въ будущей свободной Россіи, насколько они мнѣ кажутся желательными и возможными; подробнѣе я остановился на автономіи Царства Польскаго. Одинъ изъ отдѣловъ этой книги посвященъ вопросу объ экстерриторіальной національной автономіи. Проблема эта—сравнительно новая, но вмѣстѣ съ тѣмъ чрезвычайно жизненная.

Русское изданіе моего труда будетъ значительно отличаться отъ польскаго въ нѣкоторыхъ главахъ, которыя мною пересмотрѣны и дополнены. Такъ, напримѣръ, отдѣлъ объ Австріи я вынужденъ былъ совершенно передѣлать, въ виду введенной избирательной реформы; главу объ автономіи Галиціи я нѣсколько сократилъ, такъ какъ для русскихъ читателей она не представляетъ того интереса, что для польскихъ. Зато я расширилъ послѣдній отдѣлъ, трактующій о политическомъ строѣ будущей Россіи.

При настоящемъ соціально-политическомъ кризисѣ въ Россіи, вопросъ объ отношеніи отдѣльныхъ частей государства къ цѣлому, о предѣлахъ ихъ самостоятельности во внутреннихъ дѣлахъ,— является особенно важнымъ. До сихъ поръ имъ, однако, очень мало занимались. Книга моя предназначена для широкихъ общественныхъ круговъ и отнюдь не претендуетъ на полное и всестороннее разсмотрѣніе предмета. Задача моя состоитъ въ томъ, чтобы, съ одной стороны, обратить вниманіе читателей на эту проблему, съ другой стороны, намѣтить общіе контуры ея разрѣшенія.

Авторъ.

Львовъ,
8-го марта, 1907 г.

Изъ предисловія автора къ польскому изданію.

Съ большимъ удовольствіемъ я приступилъ къ работѣ надъ этой книгой. Еще нѣсколько лѣтъ тому назадъ я писалъ о необходимости выработки программы автономіи Царства Польскаго, о приближающейся конституціонной эрѣ въ Россіи, о необходимости совмѣстныхъ дѣйствій съ русскими политическими партіями во имя нашихъ собственныхъ и общихъ интересовъ.

Взгляды эти то здѣсь, то тамъ находили откликъ; раздѣляла ихъ, напримѣръ, польская соціалистическая партія „Пролетаріатъ"; но въ общемъ считали ихъ, почти до самой русско-японской войны, нераціональными, а вытекающія изъ нихъ требованія—преждевременными. Между тѣмъ дальнѣйшее теченіе событій подтвердило справедливость моихъ взглядовъ. Въ настоящее время требованіе автономіи является всеобщимъ, хотя каждая партія вкладываетъ въ него свое собственное содержаніе. Выпуская въ свѣтъ эту книгу, я невольно начинаю сравнивать пережитое прошлое съ настоящимъ и съ радостью думаю о томъ, что, наконецъ, уже настало время развернуть проблему о конституціи и автономіи во всей своей широтѣ и полнотѣ.

Всего лишь нѣсколько лѣтъ тому назадъ общество наше въ массѣ не вѣрило въ возможность въ близкомъ будущемъ какой-нибудь перемѣны въ государственно-правовой жизни Россіи. Послѣ манифеста 17-го октября значительная часть нашихъ радикальныхъ слоевъ впала въ другую крайность, полагая, что мы непосредственно добьемся автономіи, компетенціи которой будутъ подлежать даже дѣла арміи. Есть, наконецъ, такіе, которые мечтаютъ даже объ уніи съ Россіей.

Всѣ эти взгляды, съ одной стороны, обусловливаются фактомъ незнакомства съ государственными вопросами вообще, съ другой

стороны, вытекають изъ неправильной оцѣнки переживаемаго политическаго момента въ Россіи. Признаки, носящіе несомнѣнно временный характеръ и выступающіе всегда въ крупныхъ политическихъ переворотахъ, принимаются за что-то исключительное, и тутъ же дѣлается выводъ, что можно будетъ всего добиться. Не тутъ мѣсто анализировать настоящее политическое положеніе Россіи; отмѣчу только то, что я лично не раздѣляю этого оптимистическаго взгляда. Силы „старой Россіи" еще не исчерпаны, а „молодая Россія" не одержала полной побѣды, которая, впрочемъ, не такъ ужъ легка; нѣтъ смысла, такимъ образомъ, выставлять требованія, реализація которыхъ возможна лишь при совершенно иной политической коньюнктурѣ...

Введеніе.

ГЛАВА I.

Конституціонно-правовое государство характеризуютъ слѣдующія черты: участіе общества въ изданіи законовъ, его контроль надъ ихъ исполненіемъ, наконецъ—личная и гражданская свобода, которая государственной властью можетъ быть нарушена лишь въ исключительныхъ случаяхъ и то не иначе, какъ по постановленію суда.

Въ правовомъ государствѣ, въ противоположность государству абсолютному, ни одинъ законъ не можетъ быть изданъ безъ согласія народнаго представительства. Но одинъ фактъ участія общества въ изданіи законовъ еще не обезпечиваетъ населенія отъ злоупотребленій исполнительной власти, которая легко можетъ игнорировать дѣйствующіе законы.

Поэтому законы конституціонныхъ государствъ предоставляютъ населенію тѣмъ или инымъ образомъ право контроля надъ должностными лицами, а въ случаѣ необходимости, и защиты отъ ихъ произвола.

Современное правовое государство даетъ возможность каждому своему члену принимать близкое участіе въ государственныхъ дѣлахъ при посредствѣ устнаго или печатнаго слова, признаетъ за гражданами свободу собраній и союзовъ и т. д. Никто не можетъ быть произвольно арестованъ или содержаться подъ стражей безъ точно предусмотрѣнныхъ закономъ уликъ; никто не можетъ быть лишенъ собственности помимо постановленія суда. Словомъ, государственная власть правового государства предоставляетъ индивиду широкую сферу личной свободы.

Эти права гарантированы населенію въ различныхъ странахъ различнымъ образомъ. Ниже я коснусь этого вопроса болѣе подробно, теперь же хочу только указать на общія черты конституціонно-правового государства.

Собраніе законовъ, касающихся организаціи и функцій законодательной, исполнительной и судебной власти, а также опредѣляющихъ объемъ личной и гражданской свободы какъ индивидуума, такъ и отдѣльныхъ группъ въ государствѣ, называется конституціей.

Эти послѣдняя обнимаетъ въ большинствѣ случаевъ лишь Основные Законы, касающіеся указанныхъ трехъ властей и регулирующіе сферу личной и гражданской свободы. Подробности же въ конституцію не входятъ.

Разсматривая конституціи современныхъ государствъ въ связи съ ихъ проявленіемъ на практикѣ, нетрудно замѣтить, что не всѣ онѣ содержатъ въ себѣ указанія даже на тѣ важнѣйшія нормы, которыя регулируютъ организацію и функціи трехъ центральныхъ властей. Это обстоятельство объясняется тѣмъ, что жизнь конституціоннаго государства выработала извѣстные обычаи, которыхъ власти строго придерживаются, несмотря на то, что эти обычаи не нашли своего выраженія въ писанной конституціи. Такъ, напримѣръ, въ Основныхъ Законахъ Англіи мы не находимъ никакихъ правовыхъ нормъ, касающихся вопроса о кабинетѣ, т. е. солидарнаго министерства, назначаемаго изъ парламентскаго большинства, а между тѣмъ кабинетъ министровъ является важнѣйшей составной частью конституціоннаго механизма Англіи.

Надо имѣть въ виду тотъ фактъ, что конституціи создаются двоякимъ образомъ: или постепенно въ теченіе вѣковъ, выражаясь при томъ въ цѣломъ рядѣ отдѣльныхъ законовъ, неспособныхъ регулировать весь механизмъ конституціонной жизни государства,— или же въ сравнительно короткое время, при томъ въ ярко выраженной формѣ законоположеній, составляющихъ единое цѣлое, исходящихъ изъ одной опредѣленной доктрины и регулирующихъ въ деталяхъ конституціонную жизнь государства.

Государственное право различаетъ писанныя и обычныя конституціи. Это раздѣленіе слѣдуетъ, однако, принять съ нѣкоторыми оговорками, а именно: обычныя конституціи опираются все-таки на писанныхъ законоположеніяхъ — достаточно вспомнить указанную нами англійскую конституцію. Хотя ея Основные Законы не заключаютъ въ себѣ никакихъ указаній, касающихся кабинета, тѣмъ не менѣе они регулируютъ цѣлый рядъ другихъ учрежденій и отношеній, играющихъ въ конституціонной жизни Англіи крупнѣйшую роль. Такъ, напримѣръ,

Великая Хартія Вольностей 1215 года, Билль о правахъ 1689 г. и др.

Съ другой стороны, мы находимъ и въ писанныхъ конституціяхъ добавленія, выработанныя временемъ путемъ обычая, обусловленнаго политической необходимостью, но не успѣвшаго выкристаллизоваться въ форму правовой нормы.

Такимъ образомъ, принципіальное различіе между писанными и обычными конституціями есть только количественное.

Не слѣдуетъ, однако, пренебрегать значеніемъ писанныхъ конституцій на основаніи того факта, что англійская конституція считается конституціей классической при полномъ отсутствіи въ ней нѣкоторыхъ важныхъ обычныхъ нормъ, выраженныхъ въ формѣ закона.

Развитіе Англіи происходило при совершенно особыхъ условіяхъ—достаточно указать хотя бы на ея островное положеніе. При этомъ не слѣдуетъ забывать то обстоятельство, что возможность самаго различнаго толкованія законовъ въ Англіи служила причиной весьма крупныхъ конфликтовъ, особенно во времена Стюартовъ. Возможно также, что въ будущемъ, при большей партійной дифференціаціи, когда на мѣсто теперешнихъ двухъ партій явятся новыя группировки,—отсутствіе законоположеній, точно нормирующихъ конституціонную жизнь, явится причиной весьма крупныхъ замѣшательствъ.

Типомъ писанныхъ конституцій служатъ конституціи Соединенныхъ Штатовъ, Франціи минувшаго столѣтія и конституціи 19 вѣка вообще. Венгерская конституція, являясь продуктомъ многовѣкового развитія, составляетъ отчасти извѣстное исключеніе.

Однако, въ настоящее время и она опирается на рядѣ законоположеній, нормирующихъ механизмъ конституціонной жизни.

Очень много публицистовъ и теоретиковъ государственнаго права обнаруживаетъ склонность къ пренебреженію писанными конституціями на томъ основаніи, что конституціонные законы тогда только имѣютъ значеніе, когда они опираются на опредѣленныя реальныя силы, которыя способны въ каждый данный моментъ принудить различные факторы государственной жизни точно исполнять эти законы.

Въ этомъ взглядѣ, однако, кроется извѣстное недоразумѣніе. При анализѣ политическихъ явленій, какъ, впрочемъ, и всякихъ другихъ, не слѣдуетъ никогда исходить изъ абсолютныхъ положеній. Нѣтъ сомнѣнія, значеніе Основныхъ Законовъ всякаго го-

сударства умаляется въ томъ случаѣ, если они нарушаются. Отсюда, однако, далеко еще до того вывода, что само ихъ существованіе совершенно безполезно, такъ какъ Основные Законы, даже и въ случаѣ обхода ихъ со стороны власти, все же въ извѣстной степени сдерживаютъ ее.

Самый же фактъ существованія конституціи служитъ огромнымъ средствомъ политическаго воспитанія общества. „Декларація правъ человѣка и гражданина", прокламированная въ началѣ Великой Французской Революціи, дала огромные моральные и практическіе результаты, такъ какъ она популяризировала извѣстныя общественныя и политическія идеи, пустившія въ настоящее время глубокіе корни въ самосознаніе широкихъ массъ. Правда, эта „Декларація" не предохранила Франціи отъ деспотическихъ правительствъ Наполеоновъ,—но въ то же время она вмѣстѣ съ другими факторами общественной жизни содѣйствовала демократизаціи французскаго общества и въ извѣстной степени являлась одной изъ причинъ, вслѣдствіе которыхъ поворотная волна деспотизма не могла надолго залить эту страну.

Несравненно легче бороться за отстаиваніе существующаго уже писаннаго права, чѣмъ ввести въ жизнь такія учрежденія, которыя опираются на соціальныя и политическія концепціи, не признанныя еще даже теоріей государственнаго права.

Наконецъ, само обнародованіе извѣстной писанной конституціи является во всякомъ случаѣ показателемъ соціально-политической силы опредѣленныхъ группъ, пренебрегать которыми нельзя даже тогда, когда онѣ не въ состояніи гарантировать точное соблюденіе новыхъ законовъ.

Практика конституціонной жизни всего XIX и первыхъ лѣтъ XX вѣка рѣшительно высказалась въ пользу писанныхъ конституцій. Англійскія колоніи не составляютъ въ этомъ отношеніи исключенія.

Разсматривая государственное право отдѣльныхъ государствъ, мы видимъ, что въ однихъ государствахъ конституціонные законы отличаются отъ обыкновенныхъ, въ другихъ же между ними нѣтъ никакой разницы. Это различеніе имѣетъ не только теоретическое значеніе, но и важное практическое; а именно—выработка новыхъ конституціонныхъ законовъ, а также пересмотръ старыхъ тамъ, гдѣ проводится указанное различіе, передаются спеціальнымъ учрежденіямъ; тамъ же, гдѣ этого различія нѣтъ, всѣ безъ исключенія законы издаются въ обыкновенныхъ посто-

янныхъ представительныхъ учрежденіяхъ. Въ Англіи, напримѣръ, парламентъ можетъ простымъ большинствомъ голосовъ сдѣлать постановленіе о коренномъ измѣненіи основъ конституціоннаго строя; Во Франціи же, Соединенныхъ Штатахъ и др. пересмотръ конституціи можетъ быть сдѣланъ либо особыми законодательными собраніями, либо обыкновенными парламентами, но не простымъ большинствомъ голосовъ, а болѣе значительнымъ большинствомъ, которое обыкновенно опредѣляется закономъ,—либо, наконецъ, постоянными законодательными органами, которые, однако, инымъ образомъ засѣдаютъ въ этомъ случаѣ.

Первый способъ пересмотра конституцій практикуется въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки, о чемъ я обширнѣе поговорю въ другой части этого труда; второй способъ—въ Австріи; третій—во Франціи, гдѣ пересмотръ конституціи происходитъ въ соединенномъ засѣданіи Палаты Депутатовъ и Сената, при томъ всѣ рѣшенія принимаются большинствомъ голосовъ.

Установленіе разграниченія между конституціоннымъ и обыкновеннымъ закономъ имѣетъ цѣлью предупредить легкія и неожиданныя измѣненія основъ конституцій. Если измѣненіе конституціи требуетъ особыхъ дѣйствій, особой разсудительности и подготовки, то уже тѣмъ самымъ оно представляетъ извѣстныя затрудненія. Тутъ, конечно, имѣются и дурныя и хорошія стороны: дурныя,—въ виду тѣхъ затрудненій, на которыя наталкивается всякая реформа вообще, а слѣдовательно, и наиболѣе желательная, хорошія,—такъ какъ Основные Законы не обрекаются на произволъ измѣнчивой судьбы и не впадаютъ въ зависимость отъ случайнаго стеченія обстоятельствъ. Конституціи, не знающія различія между основными и обыкновенными законами, обыкновенно очень гибки и могутъ скорѣе приспособиться къ даннымъ отношеніямъ. Но эта сторона конституціи нейтрализуется въ Англіи, напримѣръ, отчасти Палатой Лордовъ—этимъ консервативнымъ элементомъ англійскаго государственнаго механизма.

Вообще, можно сказать то, что лучше всего предоставить пересмотръ конституціи спеціально избранному для этой цѣли учрежденію.

Подобный способъ пересмотра конституціи предупреждаетъ неожиданности и придаетъ особое значеніе всей избирательной кампаніи; различнымъ мнѣніямъ, существующимъ въ странѣ, представляется тутъ возможность высказаться и вступить между собою въ борьбу.

И поэтому нѣтъ рѣшительно никакого основанія затруднять пересмотръ конституціи требованіемъ болѣе значительнаго большинства голосовъ, чѣмъ обыкновенно, для признанія правомѣрности принятыхъ рѣшеній.

Нѣтъ нужды создавать препятствія для проведенія реформъ еще и потому, что большинство людей и безъ того не обнаруживаетъ большой склонности къ быстрымъ рѣшеніямъ въ вопросахъ соціальныхъ и политическихъ. Сколькихъ важныхъ реформъ мы такъ долго и безрезультатно ждемъ во всѣхъ государствахъ?

II.

Личная и гражданская свобода является необходимымъ условіемъ конституціонной жизни. Одно участіе общества въ изданіи законовъ безъ наличности гражданскихъ свободъ и гарантій личной свободы, не имѣло бы на практикѣ существеннаго и важнаго значенія, и наоборотъ, самыя широкія права свободы, признаваемыя за индивидами и группами, безъ представительныхъ учрежденій, не давали бы обществу дѣйствительной свободы. Поэтому на ряду съ существованіемъ народнаго представительства въ высшей степени важна для нормальной конституціонной жизни наличность самой широкой личной и гражданской свободы, при контролѣ судебныхъ органовъ надъ ея соблюденіемъ.

Личная свобода основана на неприкосновенности личности и жилища, а также на гарантіи тайны почтовой корреспонденціи.

Законъ въ разныхъ государствахъ различнымъ образомъ гарантируетъ личную свободу. Но нигдѣ она, однако, не безгранична; въ извѣстныхъ случаяхъ можетъ явиться необходимость въ задержаніи какого-нибудь гражданина или производствѣ обыска въ его квартирѣ. Вопросъ только въ точномъ опредѣленіи закона, при какихъ условіяхъ личная свобода можетъ быть нарушена. Эта послѣдняя лучше всего обезпечена въ Англіи и Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки. Чаще всего сравнительно нарушается административной властью тайна почтовой корреспонденціи.

Гражданскія свободы основаны на свободѣ совѣсти, мысли, слова, печати, собраній, союзовъ и петицій. Долго приходилось бороться за пріобрѣтеніе гарантій этихъ свободъ. Даже Англія, страна, гдѣ свобода глубоко пустила свои корни, и та не имѣла въ теченіе извѣстнаго времени послѣ пережитыхъ ею двухъ революцій

полной свободы совѣсти. Ограничительные законы противъ католиковъ окончательно были уничтожены только въ 1829 году.

Интересы государства, гражданскихъ свободъ и культуры требуютъ отдѣленія церкви отъ государства. Въ этомъ отношеніи дѣлаются, однако, очень робкіе шаги впередъ. Соединенные Штаты стоятъ впереди всѣхъ въ этомъ вопросѣ, но и тутъ, однако, имѣются извѣстныя исключенія: въ однихъ Штатахъ оффиціальныя должности могутъ быть заняты только протестантами, въ другихъ христіанами вообще и евреями, въ третьихъ, наконецъ, вѣрующими въ Бога и безсмертіе души. Свобода совѣсти должна быть полная, всѣ ограниченія ея безусловно вредны. Послѣдовательное проведеніе этого принципа должно привести къ уничтоженію всякой зависимости школы отъ религіи путемъ исключенія изъ школьной программы преподаванія закона Божія, какъ обязательнаго предмета. Религіозное воспитаніе должно быть предоставлено волѣ родителей. Съ другой стороны, государство не должно стѣснять свободы религіозныхъ ассоціацій, какъ и всякихъ другихъ.

Существуютъ, однако, извѣстныя религіозныя секты, надзоръ надъ которыми необходимъ. Я имѣю въ виду тѣ секты, которыя требуютъ отъ своихъ членовъ калѣченія своего организма посредствомъ удаленія извѣстныхъ его частей. Эти секты составляютъ, однако, исключеніе, и распространеніе просвѣщенія лучше и вѣрнѣе всего разрушитъ ихъ.

Вмѣшательство государства въ вопросы, касающіеся исполненія религіозныхъ обрядовъ, бываетъ иногда въ высшей степени желательно; такъ, напримѣръ, англичане запретили въ Индіи сжиганіе женъ послѣ смерти ихъ мужей,—обычай, являвшійся продуктомъ извѣстныхъ вѣрованій, которыя когда-то существовали и у нѣкоторыхъ европейскихъ народовъ.

Нѣтъ сомнѣнія, тутъ зло подрывается въ корнѣ, зло состоящее въ отнятіи у человѣка жизни при условіяхъ, изо дня въ день повторяющихся. Но зато несправедливы гоненія, возводимыя противъ секты мормоновъ въ Соединенныхъ Штатахъ.

Мормоны признаютъ многоженство. Независимо отъ нашего взгляда на этотъ обычай, безусловно вѣрно, однако, то, что значительная часть человѣчества признаетъ его либо оффиціально, пользуясь религіозной его санкціей, либо неоффиціально, терпимо относясь къ нему, а иногда и нормируя проституцію.

Свобода мысли также должна быть полная. Въ нѣкоторыхъ

государствахъ она фактически цѣликомъ осуществляется при наличности гарантій, обезпечивающихъ свободу слова и печати.

Свобода слова сравнительно легко привилась къ жизни, что объясняется трудностью установленія контроля надъ частными бесѣдами и разговорами гражданъ.

Свобода печати была признана не такъ быстро.

Теперь она, однако, существуетъ во всѣхъ конституціонныхъ досударствахъ, хотя на практикѣ она подвергается извѣстнымъ ограниченіямъ. Въ Австріи прокуратура еще и теперь въ извѣстныхъ случаяхъ конфискуетъ изданія. Но это право конфискаціи легко обойти путемъ внесенія въ парламентъ интерпелляціи съ приложеніемъ содержанія конфискованнаго произведенія, такъ что предоставляется возможность его печатать на правахъ интерпелляціи. Въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ печать свободна, и только въ рѣдкихъ случаяхъ судъ можетъ привлечь къ отвѣтственности издателей или авторовъ, что, впрочемъ, весьма важно, когда приходится выступать противъ несправедливой клеветы по адресу отдѣльныхъ лицъ или учрежденій. Свобода печати необходима для здороваго развитія общественной жизни и совершенно не должна быть стѣснена.

Свобода собраній и союзовъ въ настоящее время повсюду признана въ конституціонныхъ государствахъ. Однако, она то здѣсь, то тамъ подвергается извѣстнымъ мелкимъ ограниченіямъ, которыя являются печальнымъ остаткомъ былыхъ вѣковъ.

Нѣтъ, однако, сомнѣнія въ томъ, что дальнѣйшее развитіе соціальныхъ и политическихъ отношеній окончательно ихъ уничтожитъ.

Въ исключительные моменты: во время безпорядковъ, революціи или террористическихъ нападеній, конституціонныя государства пріостанавливаютъ дѣйствія законовъ, гарантирующихъ личную и гражданскую свободу. Въ общемъ, это случается очень рѣдко, и оно не нарушаетъ на долгое время нормальнаго теченія общественной жизни. Слѣдовало бы, однако, и въ подобныхъ исключительныхъ случаяхъ ограничить стремительность государственной власти въ дѣлѣ лишенія гражданъ нѣкоторыхъ правъ, хотя бы на короткое время. Это было бы тѣмъ болѣе справедливо, что мелкіе безпорядки не должны служить причиной порядка вещей, стѣсняющаго гражданъ и нарушающаго ихъ права; крупные же безпорядки въ конституціонномъ государствѣ свидѣтельствуютъ о существованіи зла въ соціальной и политической

жизни страны, которое нужно чѣмъ скорѣе искоренить. Вмѣсто пріостановленія законовъ слѣдуетъ проводить реформы, которыя болѣе способны содѣйствовать дѣлу успокоенія страны.

III.

Представительныя учрежденія, въ которыхъ сосредоточиваются законодательная дѣятельность и контроль надъ правительствомъ, сводятся въ настоящее время къ двумъ системамъ: однопалатнымъ и двухпалатнымъ.

Въ большинствѣ конституціонныхъ государствъ существуютъ два законодательныхъ собранія.

Первое называется низшей палатой, палатой общинъ, палатой депутатовъ; второе—верхней палатой, палатой лордовъ, палатой господъ, сенатомъ.

Однопалатная система встрѣчается очень рѣдко.

Огромное большинство теоретиковъ государственнаго права высказывается въ пользу двухпалатной системы, обосновывая это слѣдующимъ образомъ.

Во-первыхъ, парламентъ, состоящій изъ одной только палаты, склоненъ къ слишкимъ быстрымъ и радикальнымъ реформамъ; въ виду этого ясна необходимость во второй палатѣ, которая, составляясь изъ умѣренныхъ элементовъ, сдерживала бы нѣкоторымъ образомъ законодательную дѣятельность первой. Во-вторыхъ, передача высшей законодательной власти въ руки одной палаты легко могла бы привести къ ея деспотизму. Поэтому представляется болѣе цѣлесообразнымъ предоставить законодательную власть двумъ палатамъ, ибо въ этомъ случаѣ ни одна изъ нихъ не будетъ безгранично господствовать надъ обществомъ, а свобода послѣдняго отъ этого можетъ только выиграть. Въ-третьихъ, каждый законъ, прошедшій черезъ двѣ палаты, явится результатомъ болѣе строгаго и всесторонняго обсужденія. Въ-четвертыхъ, въ жизни конституціоннаго государства неизбѣжны конфликты между народными представителями въ первой палатѣ и исполнительной властью; верхнія палаты, занимая срединное положеніе между правительствомъ и депутатами, могутъ тутъ многое сдѣлать въ смыслѣ улаженія этихъ конфликтовъ.

Первый изъ приведенныхъ аргументовъ чаще всего поддерживается консервативными и умѣренными элементами, которые заинтересованы въ медленной эволюціи прогресса. Остальные

аргументы поддерживаются обыкновенно идеологами разныхъ теченій и чистыми теоретиками.

Разсмотримъ каждый изъ нихъ въ отдѣльности.

Безусловно справедливо то, что двѣ палаты, изъ которыхъ одна составляется изъ умѣренныхъ или консервативныхъ элементовъ, въ значительной мѣрѣ способствуютъ медлительности проведенія реформъ. Вопросъ, однако, въ томъ, насколько нижнія палаты дѣйствительно обнаруживаютъ такую рѣшительную склонность къ радикальнымъ реформамъ? Практика жизни даетъ на этотъ вопросъ отрицательный отвѣтъ, ибо этого нельзя замѣтить даже тамъ, гдѣ введено всеобщее и прямое избирательное право. Ни во Франціи, ни въ Германіи въ послѣднее время не проведена ни одна крупная соціальная реформа; проведенныя же реформы носятъ на себѣ печать большой умѣренности. Достаточно указать на законъ о страхованіи рабочихъ Бисмарка и объ условіяхъ фабричнаго труда Мильерана; даже законъ объ отдѣленіи церкви отъ государства во Франціи, принятый уже Палатой Депутатовъ, и тотъ по формѣ своей весьма умѣренъ и носитъ въ себѣ характеръ компромисса. Повторяющіяся же безъ конца фразы о радикализмѣ нижнихъ палатъ показываютъ или полное незнакомство съ истиннымъ положеніемъ вещей, или политическую трусость, опасающуюся всего прогрессивнаго. Наконецъ, если бы нижнія палаты дѣйствительно отличались бо́льшей склонностью къ глубокимъ реформамъ, чѣмъ теперь, то и въ этомъ случаѣ существованіе верхней палаты оказалось бы лишнимъ, ибо въ интересахъ мирнаго развитія прогресса слѣдуетъ желать, чтобы государства возможно скорѣе проводили тѣ реформы, за насущность коихъ давно уже высказались какъ наука, такъ и программы нѣкоторыхъ партій.

Защитники второй палаты имѣютъ еще въ виду Великую Французскую Революцію, предполагая, что если бы въ 1789 году сразу конституировались двѣ законодательныя палаты, а не одна, то преобразованіе старой Франціи происходило бы спокойно, безъ страшныхъ потрясеній и насильственныхъ перемѣнъ.

Эта точка зрѣнія безусловно ошибочная. Та быстрота и стремительность, которыя проявлялись въ дѣятельности первыхъ законодательныхъ собраній Франціи во время Великой Революціи, объясняются главнымъ образомъ той глубоко чувствовавшейся всѣми потребностью въ коренныхъ реформахъ, которымъ правительство и привиллегированныя сословія до послѣдней минуты

ставили страшныя преграды. Кромѣ того, было бы наивнымъ допустить, что наличность верхней палаты удержала бы поступательное движеніе революціи или ослабила бы стремительность ея теченія. Вѣдь французскія палаты депутатовъ дѣйствовали подъ сильнымъ давленіемъ парижскаго населенія, которому онѣ шли на уступки вплоть до того момента, когда якобинскія правительства вызвали въ обществѣ реакцію противъ себя. Верхняя палата привела бы къ большему еще обостренію революціонной борьбы, а не къ смягченію ея.

Также не выдерживаетъ критики аргументъ объ опасности передачи высшей власти въ государствѣ одной законодательной палатѣ. Охранительныя тенденціи верхней палаты по отношенію къ нижней очень часто создаютъ конфликты, которые, заканчиваясь моральнымъ пораженіемъ одной изъ палатъ, подрываютъ тѣмъ самымъ ея значеніе,—такъ что вмѣсто одной опасности создаются двѣ, а именно: во-первыхъ, задерживаніе высшей палатой необходимыхъ реформъ приводитъ къ смутѣ и волненіямъ внутри государства; во-вторыхъ, столкновеніе между палатами легко можетъ вызвать конституціонный конфликтъ. Во время борьбы за избирательную реформу въ Англіи въ 1832 году, лорды послѣ долгаго сопротивленія Палатѣ Общинъ тогда только уступили послѣднимъ, когда правительство недвусмысленно пригрозило имъ, что король назначитъ въ бо́льшемъ числѣ новыхъ членовъ верхней палаты. Въ Венгріи Палата Господъ противилась либеральнымъ реформамъ въ вопросѣ о смѣшанныхъ бракахъ, и уступила она лишь подъ давленіемъ правительства, которое усвоило въ этомъ вопросѣ точку зрѣнія большинства нижней палаты.

Когда рѣчь идетъ о крупныхъ соціально-политическихъ или религіозныхъ реформахъ, о которыхъ нижнія палаты имѣютъ вполнѣ выработанное твердое мнѣніе,—верхнія палаты не могутъ оказать продолжительное и дѣйствительное сопротивленіе—по тѣмъ или другимъ причинамъ онѣ должны въ концѣ концовъ уступить. Сопротивленіе же приводитъ къ раздраженію общества, къ ненужной тратѣ времени и т. д. Въ мелкихъ вопросахъ, на почвѣ которыхъ нижней палатѣ совершенно и нежелательно углубить конфликтъ свой съ верхней, послѣдняя можетъ воспрепятствовать проведенію многихъ желательныхъ реформъ.

Для того, чтобы обезпечить государство и населеніе отъ такихъ внезапныхъ постановленій, которыя подвергаютъ государ-

ство опасности, а населеніе—нарушенію его правъ, нужны иныя, болѣе вѣрныя средства, чѣмъ организація верхней палаты. *Надо сдѣлать парламентъ истиннымъ представителемъ большинства народа, чтобы онъ въ своихъ постановленіяхъ дѣйствительно выражалъ его желанія, судамъ же ввѣрить заботу не только о правомѣрности дѣйствій администраціи, но и о соотвѣтствіи принятыхъ рѣшеній съ конституціей.* О средствахъ достиженія этого мы будемъ говорить дальше.

Если же допустимъ, что верхняя палата будетъ составляться изъ элементовъ, однородныхъ съ входящими въ составъ нижней палаты, то аргументъ въ пользу первой падаетъ самъ по себѣ, ибо трудно понять, почему одинъ только фактъ существованія двухъ законодательныхъ собраній, составленныхъ изъ мало разнящихся между собой элементовъ, долженъ давать лучшіе результаты, чѣмъ одна палата?

Теперь же остановимся надъ тѣмъ, насколько возможна такая организація верхнихъ палатъ, при которой послѣднія составлялись бы изъ элементовъ болѣе опытныхъ, болѣе способныхъ во всѣхъ отношеніяхъ къ законодательной работѣ, чѣмъ члены нижнихъ палатъ?

Верхнія палаты составляются въ различныхъ государствахъ изъ различныхъ элементовъ, а именно—изъ членовъ царствующихъ домовъ, аристократіи, выслужившихся высшихъ чиновниковъ, представителей высшаго духовенства, крупнѣйшихъ капиталистовъ, изъ людей, выдвинувшихся на разныхъ поприщахъ, и т. д. Въ нѣкоторыхъ странахъ верхнія палаты составляются главнымъ образомъ изъ наслѣдственныхъ членовъ, въ другихъ—изъ членовъ по назначенію, въ третьихъ—изъ выборныхъ элементовъ, въ нѣкоторыхъ, наконецъ, существуютъ смѣшанныя системы.

Въ государствахъ монархическихъ монархъ имѣетъ право назначенія наслѣдственныхъ и пожизненныхъ членовъ верхнихъ палатъ. Въ нѣкоторыхъ государствахъ, какъ, напримѣръ, во Франціи, Верхняя Палата или Сенатъ состоитъ изъ членовъ, избранныхъ спеціальными избирательными коллегіями, составляющимися въ каждомъ департаментѣ изъ депутатовъ, членовъ Генеральнаго Совѣта и Окружныхъ Совѣтовъ, а также делегатовъ, выбранныхъ въ каждой общинѣ изъ среды ея избирателей Муниципальнымъ Совѣтомъ. 40-лѣтній возрастъ объявленъ минимальнымъ для полученія званія сенатора. Такимъ образомъ, француз-

ская верхняя палата избирается на основѣ непрямого, но всеобщаго голосованія, ибо коллегіи фактически избираются всѣмъ населеніемъ департаментовъ, округовъ и гминъ. При всемъ томъ французскій Сенатъ является въ общемъ консервативнымъ факторомъ въ отношеніи къ Палатѣ Депутатовъ. Нельзя же сказать, чтобы его роль въ законодательствѣ была такъ полезна.

О верхнихъ палатахъ въ федеративныхъ государствахъ мы поговоримъ въ слѣдующихъ отдѣлахъ; онѣ тамъ представляютъ отдѣльныя части государства, въ противоположность нижнимъ палатамъ, являющимся представителями всего народа.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что въ настоящее время верхнія палаты отнюдь не складываются изъ такихъ элементовъ, которые обладали бы спеціальными качествами для лучшаго разрѣшенія законодательныхъ задачъ, чѣмъ всѣ другіе граждане. Одинъ фактъ принадлежности къ родовой или денежной аристократіи самъ по себѣ далеко еще не свидѣтельствуетъ о законодательной опытности и способностяхъ даннаго лица. Напротивъ того—онъ создаетъ извѣстныя затрудненія, вырабатывая чувства классового эгоизма, слѣпого по отношенію къ потребностямъ государства и населенія. Вообще, представители аристократіи и крупной буржуазіи отнюдь не отличаются ни лучшими качествами ума, ни высшей гражданской моралью. То же самое можно сказать и о высшемъ духовенствѣ. Выслужившіеся чиновники обладаютъ извѣстными практическими познаніями въ области государственныхъ вопросовъ; но зато они лишены болѣе широкаго взгляда на вещи и общественной чуткости къ нуждамъ массъ. Что же касается ученыхъ и другихъ выдающихся людей, то они могутъ быть проникнуты самыми лучшими желаніями, обладать выдающимся умомъ и т. д.,—и въ то же время блистать отсутствіемъ всякихъ политическихъ способностей. Разъ невозможно выбирать такихъ людей, которые давали бы спеціальную гарантію въ томъ, что они въ верхнихъ палатахъ лучше будутъ реагировать на истинныя общественныя нужды, и что имъ соотвѣтствующимъ образомъ скорѣе удастся удовлетворить ихъ законодательнымъ путемъ, то тѣмъ самымъ отпадаетъ третій аргументъ въ пользу бо́льшей опытности верхнихъ палатъ предъ нижними въ разрѣшеніи законодательныхъ задачъ. Почему же, наконецъ, не допустить, что люди таланта, иниціативы и характера могутъ попасть въ нижнюю палату путемъ выборовъ?

Стремленіе къ сохраненію двухпалатной системы такъ глубо-

ко укоренилось, что въ Норвегіи, напримѣръ, верхняя палата избирается въ количествѣ $^{1}/_{4}$ части изъ состава нижней палаты.

Неубѣдителенъ, наконецъ, и четвертый аргументъ въ пользу верхнихъ палатъ о томъ, что онѣ сглаживаютъ конфликты, возникающіе между исполнительной властью и нижней палатой. Въ государствахъ парламентарныхъ, гдѣ министерство составляется изъ членовъ партіи, имѣющей въ палатѣ депутатовъ большинство, подобный конфликтъ вызываетъ отставку кабинета министровъ. Посредничество верхней палаты тутъ рѣшительно ничего сдѣлать не можетъ. Въ случаѣ столкновенія нижней палаты съ самой короной конституціонной монархіи, или президентомъ, посредничество верхней палаты могло бы при извѣстныхъ условіяхъ имѣть кое-какое значеніе, но и оно очень мало вѣроятно потому, что верхнія палаты не могутъ явиться выразителями общественнаго мнѣнія. Зато въ конституціонныхъ государствахъ, въ которыхъ министры отвѣтственны только передъ короной и не могутъ быть навязаны послѣдней, верхнія палаты могутъ вмѣстѣ съ исполнительной властью—кабинетомъ прекрасно дѣйствовать противъ нижней палаты. Ясно, что польза отъ существованія верхнихъ палатъ весьма проблематична. Вообще, значеніе ихъ все больше падаетъ, въ то время когда нижнія палаты пріобрѣтаютъ повсюду все большее вліяніе.

Верхнія палаты иногда исполняютъ судебныя функціи по отношенію къ министрамъ, обвиненнымъ нижней палатой.

Во Франціи президентъ можетъ распустить парламентъ только съ разрѣшенія сената.

Верхнія палаты, являясь пережиткомъ привиллегій высшихъ классовъ, или покорно исполняютъ приказы монарха, или же существуютъ по привычкѣ, вслѣдствіе наличности извѣстныхъ предразсудковъ противъ однопалатной системы. Онѣ имѣютъ лишь смыслъ въ государствахъ федеративныхъ.

IV.

Избирательныя системы въ нижнія палаты различны и разсматривать ихъ всѣхъ въ краткомъ вступленіи не входитъ въ нашу задачу,—разсмотримъ только важнѣйшія изъ нихъ.

Выборы въ палату депутатовъ могутъ быть прямые и косвенные; эти послѣдніе встрѣчаются однако въ настоящее время довольно рѣдко. Принципъ прямыхъ выборовъ одержалъ почти по-

всюду побѣду, ибо дѣйствительно нѣтъ возможности привести хотя бы одинъ вѣскій аргументъ въ пользу косвенныхъ выборовъ.

Съ точки зрѣнія характера избирательныхъ группъ мы различаемъ: выборы въ территоріальныхъ округахъ отъ всего населенія и выборы въ профессіональныхъ группахъ (или куріяхъ—*пер.*). Выборы первой категоріи примѣняются теперь почти повсюду, выборы второй категоріи—въ такъ называемомъ представительствѣ интересовъ, о чемъ буду говорить ниже.

Слѣдуетъ тутъ также указать и на пропорціональные выборы, обезпечивающіе правительство не только большинства, но и разныхъ оттѣнковъ меньшинства.

Большее распространеніе имѣетъ вообще система прямыхъ выборовъ по избирательнымъ округамъ, обезпечивающая доступъ въ парламентъ получившимъ большинство голосовъ. Эта система въ свою очередь проявляется въ двухъ формахъ: въ формѣ всеобщаго и равнаго голосованія и—голосованія, основаннаго на цензѣ, устраняющемъ извѣстную часть гражданъ отъ участія въ выборахъ.

Всеобщее и равное избирательное право есть одинъ изъ важнѣйшихъ факторовъ демократизаціи общества; онъ все больше проникаетъ въ строй современныхъ конституціонныхъ государствъ. Противники его среди ученыхъ и публицистовъ не то сознательно, не то безсознательно защищаютъ интересы господствующихъ классовъ.

Противъ всеобщаго и равнаго голосованія выдвигаются обыкновенно слѣдующіе аргументы: во-первыхъ, низшіе слои народа неспособны къ политической жизни, которая требуетъ извѣстнаго образованія, независимость положенія, обезпечивающаго свободу передвиженія и самодѣятельности; во-вторыхъ, доступъ въ парламентъ и вытекающее отсюда право распоряженія народнымъ кошелькомъ должны имѣть тѣ общественные слои, которые увеличиваютъ государственную казну налогами на недвижимость, промышленныя и торговыя заведенія, доходы и т. д.; низшіе же общественные слои, не платящіе указанныхъ налоговъ, должны быть устранены отъ выборовъ; въ-третьихъ, всеобщее и равное голосованіе создастъ господство числа, а не „лучшихъ людей"; въ-четвертыхъ, наконецъ, оно выводитъ политику на путь опасныхъ соціальныхъ реформъ.

Первый изъ указанныхъ аргументовъ не считается съ главнѣйшей задачей народнаго представительства—быть выразите-

лемъ всего народа, всѣхъ его частей. Во-вторыхъ, тутъ остается забытой та несомнѣнная истина, что массы, неспособныя сами непосредственно принимать участіе въ законодательной дѣятельности, способны, однако, понимать, кто лучше пойметъ ихъ нужды и вѣрнѣе сумѣетъ защищать ихъ. Опытъ парламентской дѣятельности въ Западной Европѣ доказываетъ, что депутаты, выбранные рабочими, не только не стоятъ ниже избранниковъ другихъ группъ, но порою превосходятъ послѣднихъ какъ своимъ знаніемъ дѣла, такъ и своей работоспособностью и самостоятельностью убѣжденій.

Безспорно, участіе въ политической жизни требуетъ извѣстныхъ знаній, но ихъ не сообщаютъ ни элементарныя основы науки, усваиваемыя въ средней школѣ, ни даже университеты. Можно быть прекраснымъ врачемъ, адвокатомъ или профессоромъ и имѣть очень смутное представленіе о вопросахъ политической жизни.

Обладаніе извѣстнымъ состояніемъ и свободнымъ временемъ облегчаютъ возможность пріобрѣтенія знаній, но самихъ знаній еще не даютъ.

При наличности политическихъ партій, насчитывающихъ въ своей средѣ людей, отлично знакомыхъ съ вопросами политической и соціальной жизни, нетрудно тѣмъ или другимъ группамъ населенія выбрать соотвѣтствующихъ депутатовъ.

Не выдерживаетъ также критики тотъ взглядъ, на основаніи котораго избирательное право должно быть предоставлено только налогоплательщикамъ.

Во-первыхъ, тотъ самый работникъ, который не платитъ государству никакихъ прямыхъ налоговъ, увеличиваетъ въ то же время въ достаточной степени государственную казну налогами косвенными. Во-вторыхъ, государство не есть акціонерное общество, которое можетъ быть безъ всякихъ затрудненій распущено, ибо въ этомъ случаѣ каждый гражданинъ могъ бы быть одновременно членомъ многихъ государствъ. Участіе же въ управленіи государствомъ не можетъ находиться въ зависимости отъ того, платитъ ли кто налоги или нѣтъ.

Взглядъ, что всеобщее и равное голосованіе создаетъ господство числа, а не „лучшихъ людей", до нѣкоторой степени правиленъ,—но, какъ мы уже говорили въ главѣ о верхнихъ палатахъ, создать представительное собраніе исключительно изъ лучшихъ людей вообще нѣтъ возможности; во-вторыхъ, вполнѣ спра-

ведливо, чтобы группы наиболѣе многочисленныя въ странѣ имѣли больше представителей.

Если отвергнуть принципъ численнаго большинства при выборахъ, то, будучи послѣдовательными, мы должны отвергнуть его также и при голосованіи въ парламентѣ,—и тогда намъ останется либо принципъ единогласія, либо признать рѣшающую роль за меньшинствомъ вмѣсто большинства. Но ни то, ни другое не можетъ и не должно господствовать въ соціально-политическихъ отношеніяхъ.

Наконецъ, и послѣдній аргументъ противъ всеобщаго и равнаго голосованія не выдерживаетъ критики; мы уже раньше видѣли, что современные парламенты отнюдь не проявляютъ такой реформаторской горячности, и что это именно обстоятельство и является причиной государственныхъ катастрофъ.

Такимъ образомъ, всѣ аргументы противъ всеобщаго и равнаго голосованія не могутъ устоять противъ элементарной логики и фактовъ дѣйствительности.

Насколько ошибочна теорія сторонниковъ избирательнаго ценза, видно изъ того, что очень часто малоземельный крестьянинъ изъ отдаленнаго захолустья пользуется правомъ голоса въ то время, когда рабочій, живущій въ столицѣ, въ центрѣ культурной жизни страны, обладающій болѣе подвижнымъ умомъ и болѣе богатымъ жизненнымъ опытомъ, лишенъ избирательнаго права.

Избирательный цензъ бываетъ двоякаго рода: или имущественный, или образовательный. Часто они бываютъ замаскированы; въ этомъ случаѣ бываетъ то, что хотя всѣ совершеннолѣтніе мужчины пользуются правомъ голоса, однако, фактически голоса ихъ не имѣютъ равнаго значенія, какъ, напримѣръ, въ Пруссіи. Неравное голосованіе иногда ясно подчеркивается въ избирательномъ законѣ, который, въ Бельгіи, напримѣръ, построенъ на системѣ множественнаго вотума, обезпечивающей людямъ, обладающимъ имущественнымъ или образовательнымъ цензомъ, или обоими вмѣстѣ, два или три голоса.

Иногда высшіе классы съ цѣлью ослабленія вліянія низшихъ, устраняютъ послѣднихъ отъ участія въ выборахъ требованіемъ „ценза осѣдлости“. Это ограниченіе какъ разъ прежде всего падаетъ на рабочихъ въ виду ихъ частыхъ вынужденныхъ передвиженій съ одного мѣста на другое.

Говоря о всеобщемъ и равномъ голосованіи, не могу не ска-

зать нѣсколько словъ объ избирательномъ правѣ женщинъ. Всѣ аргументы, выдвинутые противъ него, не имѣютъ въ настоящее время никакого серьезнаго обоснованія.

И дѣйствительно, аргументы эти сводятся къ двумъ моментамъ: во-первыхъ, рѣзкое отличіе женской натуры отъ мужской дѣлаетъ женщину неспособной къ политической жизни; во-вторыхъ, допущеніе женщинъ къ участію въ политической жизни страны отозвалось бы отрицательно на семейныхъ отношеніяхъ, ибо оно привело бы къ пренебреженію обязанностями по отношенію къ потомству.

Не останавливаясь на подробномъ и всестороннемъ анализѣ перваго аргумента, затрагивающаго совершенно другія научныя области, я скажу лишь, что по мѣрѣ доступа женщинъ ко все новымъ и новымъ занятіямъ, бывшимъ до сихъ поръ удѣломъ однихъ только мужчинъ, аргументъ этотъ становится все большимъ анахронизмомъ. Никто не споритъ, что между мужчиной и женщиной имѣются извѣстныя психическія различія, но отсюда еще не вытекаетъ неспособность женщинъ къ политической жизни. Развѣ между захолустнымъ крестьяниномъ изъ провинціи и ученымъ профессоромъ или капиталистомъ изъ столицы имѣются меньшія черты различія, чѣмъ между городской учительницей и какимъ-нибудь адвокатомъ? Тѣ, наконецъ, которые не перестаютъ твердить о неспособности женщинъ въ политикѣ, не идутъ дальше общихъ мѣстъ, не имѣющихъ никакого ни практическаго, ни научнаго значенія.

Если начать разбираться въ умственныхъ и нравственныхъ особенностяхъ всѣхъ избирателей въ разныхъ странахъ, то навѣрное окажется, что извѣстная ихъ часть обладаетъ такими недостатками, которые мѣшаютъ имъ оріентироваться въ политической жизни. Можетъ быть, ихъ слѣдовало бы всѣхъ устранить? Полагаемъ, что нѣтъ, ибо задача народнаго представительства въ томъ и состоитъ, чтобы точно отразить настроенія и нужды всего населенія.

Разъ женщины могутъ самостоятельно вести торговыя и промышленныя дѣла, владѣть имѣніями, учительствовать, лѣчить, а въ нѣкоторыхъ странахъ быть адвокатами, инженерами и т. д.,— то почему же онѣ не могутъ участвовать въ выработкѣ разныхъ законовъ, касающихся земледѣлія, промышленности, торговли, просвѣщенія, путей сообщенія и т. д.?

Второй аргументъ только съ перваго взгляда кажется серьез-

нымъ. Огромное большинство населенія, пользующагося избирательными правами, обыкновенно ограничиваетъ свое участіе въ политической жизни чтеніемъ нѣсколькихъ газетъ, посѣщеніемъ нѣсколькихъ предвыборныхъ собраній разъ въ годъ, а то и въ два, и въ три. Только незначительная группа гражданъ: лидеры политическихъ партій, ихъ помощники, и вообще люди, съ любовью отдающіеся политикѣ—посвящаютъ послѣдней больше времени. Зачѣмъ же намъ дѣлать такія предположенія, что вмѣстѣ съ полученіемъ избирательныхъ правъ огромное большинство женщинъ ухватится за политическую дѣятельность, за агитацію и т. д.? Скорѣе, вѣроятно, займется постоянной политической дѣятельностью самая незначительная ихъ часть, что въ свою очередь не можетъ же грозить пренебреженіемъ семейными обязанностями и т. п.

Вѣдь не всѣ же женщины имѣютъ дѣтей. Если теперь значительная часть матерей отдаетъ много времени развлеченіямъ или внѣдомашнимъ работамъ, то почему же часть женщинъ не могла бы посвятить его общественной дѣятельности? На какомъ основаніи мы должны отказывать въ участіи въ политической жизни людямъ свободнымъ, сознательнымъ и тѣсно связаннымъ съ нею же?

Впрочемъ, нѣтъ нужды пользоваться тутъ одними лишь абстракціями. Нѣкоторыя государства, въ большей или меньшей степени народныя, допустили женщинъ въ разныя представительныя учрежденія. Въ школьные совѣты выбираютъ ихъ наравнѣ съ мужчинами не только въ Англіи, но и въ Норвегіи, Канадѣ и во многихъ штатахъ Сѣверной Америки. Въ Англіи, Шотландіи, Ирландіи, Швеціи и въ нѣкоторыхъ другихъ странахъ женщины принимаютъ участіе въ муниципальныхъ выборахъ. Не стану тутъ перечислять всѣ тѣ случаи, гдѣ женщины имѣютъ доступъ въ самоуправляющіяся учрежденія; наконецъ, укажу на то, что въ штатахъ Колорадо, Вашингтонѣ, Вумингѣ, Утахѣ, Итагѣ онѣ пользуются тѣми же избирательными правами, что и мужчины; точно такъ же и въ Новой Зеландіи и Южной Австраліи.

Такимъ образомъ, политическій опытъ до сихъ поръ, по крайней мѣрѣ, не обнаружилъ никакихъ отрицательныхъ результатовъ допущенія женщинъ къ выборамъ. Критики приводятъ одно только возраженіе, поддающееся точному опредѣленію, а именно: женщины обнаруживаютъ склонность стѣснять гражданъ въ нѣкоторыхъ вопросахъ нравственнаго свойства,—такъ, напримѣръ, онѣ обыкновенно добиваются исключительныхъ зако-

новъ противъ пьянства, неблагонравія, требуютъ закрытія кабаковъ и т. д. Хотя пьянство, дѣйствительно, является зломъ, но излишнее вмѣшательство государства въ борьбу съ алкоголизмомъ, борьбу, затрагивающую не только пьяницъ, есть и вредное и не нужное, такъ какъ оно является извѣстнымъ посягательствомъ на личную свободу. Но отсюда не слѣдуетъ, что изъ-за этого должно устранить женщинъ отъ участія въ законодательствѣ. Правда, мы располагаемъ очень незначительнымъ опытомъ, но отрицательные результаты женскаго избирательнаго права съ тѣмъ большей рельефностью появились бы именно въ эти первые годы.

Такимъ образомъ, какъ теорія, такъ и практика высказываются за допущеніе женщинъ къ участію въ выборахъ, а также и въ законодательствѣ. Нѣтъ сомнѣнія, что женщины мало-по-малу пріобрѣтутъ эти права.

V.

Всеобщее и равное избирательное право есть безспорно цѣнное пріобрѣтеніе демократіи; но само по себѣ оно еще не отвѣчаетъ всѣмъ требованіямъ представительства, которое должно быть вѣрнымъ отраженіемъ общественнаго мнѣнія страны и количественно и качественно.

Парламентскій опытъ показалъ, что даже при всеобщемъ, равномъ и тайномъ голосованіи большинство въ парламентѣ не всегда соотвѣтствуетъ большинству націи. Часто за парламентскимъ большинствомъ стоитъ національное меньшинство—и наоборотъ. Въ такомъ случаѣ приходится обратиться къ такой избирательной системѣ, которая, давая всему населенію страны доступъ къ избирательнымъ урнамъ, въ то же время обезпечила бы соотвѣтствіе между парламентскимъ и національнымъ большинствомъ.

Для лучшаго поясненія того обстоятельства, что при обыкновенной системѣ выборовъ, даже при всеобщемъ равномъ голосованіи, большинство въ странѣ можетъ оказаться въ парламентѣ въ меньшинствѣ—мы возьмемъ слѣдующій гипотетическій примѣръ.

Предположимъ, что въ какой-нибудь странѣ имѣется 90 избирательныхъ округовъ, при 900.000 голосующихъ, изъ которыхъ 500.000 принадлежатъ къ прогрессивной партіи, а 400.000 къ консерваторамъ. Избирательные округа не совсѣмъ равны другъ другу, но по отношенію къ количеству въ нихъ населенія между ними нѣтъ крупныхъ различій. Прогрессисты въ значительной

своей части сосредоточены въ 40 округахъ, гдѣ они имѣютъ своихъ 400.000, а консерваторы всего 10.000, такъ что вмѣстѣ цифра голосующихъ достигаетъ 410.000; остальные 50 округовъ насчитываютъ 390.000 консерваторовъ, и 100.000 прогрессистовъ—вмѣстѣ 490.000 голосующихъ. Въ результатѣ будетъ то, что 500.000 прогрессистовъ получатъ большинство только въ 40 округахъ, т. е. пріобрѣтутъ 40 мѣстъ; консерваторы же, насчитывающіе 400.000, т. е. на 100.000 меньше прогрессистовъ, получатъ большинство въ 50 мѣстахъ и столько же мандатовъ. Такимъ образомъ, партія, представленная количественно слабѣе въ странѣ, пошлетъ на 10 депутатовъ больше партіи, болѣе сильно представленной.

Не имѣя возможности входить тутъ во всѣ любопытныя вычисленія, касающіяся этого вопроса, я скажу лишь то, что на основаніи точныхъ математическихъ выкладокъ доказано, что при выборахъ въ округахъ, имѣющихъ различное количество жителей, когда одна изъ двухъ борющихся политическихъ партій, большая по числу своихъ сторонниковъ, представлена въ меньшинствѣ округовъ, то $^1/_3$ голосующихъ сторонниковъ одной партіи, разбросанныхъ въ большинствѣ округовъ, можетъ дать въ $^3/_5$ округовъ большинство въ $^5/_9$. Ясно, что обыкновенная избирательная система, даже при всеобщемъ и равномъ голосованіи не гарантируетъ намъ того, что большинство въ парламентѣ имѣетъ за собою большинство въ странѣ. Обыкновенная избирательная система, даже въ томъ лучшемъ случаѣ, когда между большинствомъ въ парламентѣ и странѣ установилась извѣстная гармонія—имѣетъ еще тотъ крупный недостатокъ, что отдѣльныя политическія теченія, имѣющія въ странѣ значительное меньшинство, могутъ оказаться совершенно не представленными въ парламентѣ.

Для устраненія недостатковъ обыкновенной избирательной системы прибѣгали къ разнаго рода палліативамъ. Такъ, напримѣръ, для допущенія меньшинства въ парламентъ дѣлали постановленіе о томъ, чтобы въ округахъ, посылающихъ 3 или 4 депутатовъ, избиратели могли голосовать только за 2 или 3. При такой системѣ меньшинство можетъ имѣть своего представителя. Этотъ самый результатъ достигался предоставленіемъ избирателямъ округовъ, посылающихъ нѣсколько депутатовъ, права отдавать всѣ свои голоса одному.

Эти способы голосованія, давая доступъ въ парламентъ пред-

ставителямъ меньшинства, не могли, однако, установить численное соотвѣтствіе между большинствомъ голосующихъ и большинствомъ въ парламентѣ. Этого достигнуть можно лишь при помощи такъ называемаго пропорціональнаго представительства. Эта избирательная система выработала уже цѣлую богатую литературу; здѣсь же я остановлюсь на ней лишь въ общихъ чертахъ.

Задача пропорціональнаго представительства заключается въ томъ, чтобы парламентъ по возможности оттѣнилъ въ количественномъ и качественномъ отношеніи всѣ различныя мнѣнія, существующія въ странѣ. Изъ разныхъ способовъ осуществленія пропорціональнаго представительства я разсмотрю только одинъ изъ нихъ, самый простой. Въ этомъ случаѣ вся страна разсматривается, какъ одинъ округъ, при томъ голосованіе происходитъ по партійнымъ спискамъ; полученные за каждый списокъ голоса дѣлятся на число голосовъ, необходимыхъ для избранія одного депутата. Частное показываетъ, сколько изъ каждаго списка нужно взять депутатовъ. Существуютъ еще иныя весьма сложныя системы, напримѣръ, избиратели измѣняютъ порядокъ депутатовъ, помѣщенныхъ въ партійныхъ спискахъ, голосуютъ за измѣненные списки и т. д..

Пропорціональное представительство существуетъ въ отдѣльныхъ швейцарскихъ кантонахъ, въ нѣкоторыхъ штатахъ Сѣверной Америки и въ Австралійскихъ колоніяхъ. Эта система принята была отчасти въ 1850 году при выборахъ въ сенатъ въ Даніи, а также въ Сербской конституціи 1888 года. Въ Бельгіи она примѣняется при выборахъ въ нижнюю палату въ соединеніи съ множественнымъ голосованіемъ.

Пропорціональное представительство имѣетъ многихъ противниковъ среди теоретиковъ парламентаризма. Упреки противъ него обыкновенно формулируются слѣдующимъ образомъ: во-первыхъ, задачей парламента отнюдь не является представительство всѣхъ теченій, а тѣхъ только, которыя пользуются въ странѣ большимъ вліяніемъ; во-вторыхъ, пропорціональная система, давая возможность даже мелкимъ политическимъ группамъ быть представленными, тѣмъ самымъ подрываетъ въ корнѣ парламентаризмъ, правильное функціонированіе котораго мыслимо лишь при условіи существованія большихъ партій, самое лучшее двухъ; наличность же множества партій препятствуетъ образованію однороднаго министерства изъ парламентскаго большин-

ства, такъ какъ въ этомъ случаѣ само большинство является весьма непостояннымъ.

Первый аргументъ рѣшительно не выдерживаетъ критики. Нѣтъ сомнѣнія, что политика всякаго государства идетъ въ направленіи, указываемомъ большинствомъ, но отсюда не слѣдуетъ, что представительство меньшинства не должно существовать, тѣмъ болѣе, что въ этомъ случаѣ, какъ мы уже видѣли, мы не имѣемъ настоящаго представительства; только пропорціональное представительство даетъ намъ увѣренность въ томъ, что большинство депутатовъ соотвѣтствуетъ большинству избирателей.

Что касается второго аргумента, то безусловно вѣрно то, что наличность многихъ мелкихъ партій подрываетъ значеніе парламентаризма, затрудняетъ управленіе государствомъ и т. д.; но само партійное раздробленіе вызывается вѣдь болѣе глубокими причинами, чѣмъ пропорціональнымъ представительствомъ. Весь ходъ современной цивилизаціи благопріятствуетъ развитію индивидуализма и приводитъ къ почкованію общественнаго мнѣнія. Чѣмъ больше идей, чувствъ и желаній накоплено въ обществѣ, тѣмъ меньше шансовъ на то, что они одинаково координироваться будутъ въ умахъ большинства. Разъ уже наличность фракціоннаго раздробленія—совершившійся фактъ, то ужъ лучше, чтобы всѣ эти теченія были представлены, чѣмъ спокойно игнорировать ихъ.

Введеніе системы пропорціональнаго представительства наталкивается въ большихъ государствахъ на большія трудности, чѣмъ введеніе обыкновенной системы, но онѣ во всякомъ случаѣ преодолимы. Вытекающая изъ этой системы выгода настолько огромна, что легко окупаетъ связанныя съ ней хлопоты.

Собственно говоря, только пропорціональное представительство и имѣетъ подъ собой раціональную почву. Депутатъ, выбранный системой обыкновенныхъ выборовъ въ какомъ-нибудь округѣ, представляетъ одну только партію, а слѣдовательно, часть избирателей. То, что онъ представляетъ весь округъ, является не больше, какъ фикціей. Какъ же можетъ одинъ человѣкъ явиться представителемъ самыхъ различныхъ элементовъ съ самыми разнообразными тенденціями?

Принципъ, на которомъ основывается пропорціональное представительство, можно извѣстнымъ образомъ примѣнить и въ законодательствѣ. Вообразимъ себѣ, напримѣръ, что въ какомъ-нибудь парламентѣ сталкиваются два теченія въ вопросѣ о средней

школѣ: одно теченіе требуетъ одного типа организаціи, другое теченіе—другого типа. Въ виду необходимости, насколько возможно, пойти навстрѣчу обоимъ этимъ теченіямъ, было бы вполнѣ справедливо, если бы парламентъ въ этомъ случаѣ вынесъ постановленіе объ основаніи среднихъ школъ двухъ типовъ въ такомъ количественномъ отношеніи другъ къ другу, въ какомъ сторонники ихъ находились при голосованіи въ парламентѣ.

Мы привели примѣръ изъ области школьнаго вопроса, но аналогичнымъ образомъ можно было бы поступить при регулированіи вопроса о другихъ общественныхъ учрежденіяхъ, напримѣръ, о тюрьмахъ, благотворительныхъ заведеніяхъ и т. п.

Правда, только меньшинство соціальныхъ и политическихъ вопросовъ можно было бы разрѣшить указаннымъ образомъ. Пропорціональный принципъ, примѣняемый при самомъ изданіи законовъ, можетъ уменьшить тренія между борющимися лагерями и устранить принятый шаблонъ. Болѣе подробному разсмотрѣнію этого важнаго вопроса можно было бы посвятить спеціальное изслѣдованіе.

Для полноты замѣчаній о представительствѣ я долженъ еще остановиться на т. н. представительствѣ интересовъ.

Сторонники послѣдняго исходятъ изъ того положенія, что обыкновенное представительство, образовавшееся изъ выборовъ по округамъ, не соотвѣтствуетъ своей цѣли, являясь слишкомъ механическимъ образованіемъ, что наиболѣе правильной формой народнаго представительства является представительство мнѣній организованныхъ профессій: землевладѣльцевъ, торгово-промышленниковъ, рабочихъ, адвокатовъ, людей, посвящающихъ себя педагогической дѣятельности, и т. п.

На это можно возразить слѣдующее. Во-первыхъ, депутаты отдѣльныхъ профессіональныхъ группъ, даже наиболѣе талантливые въ своей профессіи, могутъ обнаружить извѣстную склонность къ разрѣшенію вопросовъ общественной жизни съ точки зрѣнія своей профессіи,—между тѣмъ, какъ депутаты должны имѣть широкій взглядъ на вещи вообще, а тѣмъ болѣе въ вопросахъ соціально-политическихъ. Правда, даже самые выдающіеся депутаты стоятъ и должны стоять на точкѣ зрѣнія одной партіи, выражающей интересы извѣстныхъ группъ населенія, но въ то же время они должны широко понять эти интересы. Во-вторыхъ, тутъ наталкиваешься на огромныя затрудненія при установленіи количественной пропорціи представителей отъ каждой отдѣльной

профессіи. Затѣмъ невольно возникаетъ вопросъ: какая отрасль труда должна имѣть своего или своихъ представителей? Профессій въ настоящее время такъ много и всѣ онѣ такъ строго дифференцированы, что, правда, трудно тутъ установить какой-нибудь критерій.

Затѣмъ возникаетъ вопросъ: сколько депутатовъ выбирать каждой профессіи, по числу ли занятыхъ въ ней людей, или исходя изъ какого-нибудь иного принципа? Наконецъ, непонятно, почему представительство профессій должно быть лучше представительства, отражающаго различныя мнѣнія?

На практикѣ представительство интересовъ нигдѣ не осуществлено послѣдовательно въ своей чистой формѣ. Отчасти оно существуетъ въ Австріи, примѣръ которой врядъ ли для насъ можетъ быть соблазнительнымъ *).

Непосредственное народное законодательство или референдумъ часто идеализируется, какъ проявленіе истинной воли гражданъ, обезпеченіе народа отъ непостоянства и измѣны депутатовъ, а также какъ дѣйствительное средство политическаго воспитанія массъ.

Эта точка зрѣнія не совсѣмъ обоснована: во время референдума граждане не могутъ обсуждать законопроекты, а должны по необходимости довольствоваться принятіемъ или непринятіемъ формулированныхъ парламентомъ предложеній. Формулировка содержанія какого-нибудь предложенія очень важна, предрѣшая иногда даже будущность послѣдняго. Такимъ образомъ, и при референдумѣ депутаты, или вѣрнѣе парламентское большинство имѣетъ свое огромное вліяніе на непосредственное проявленіе воли всего населенія.

Законодательство требуетъ извѣстной подготовки; масса же населенія не имѣетъ достаточныхъ способностей для непосредственнаго обсужденія всѣхъ деталей законодательства; она можетъ только оріентироваться въ вопросѣ объ общемъ направленіи политики и голосовать за депутатовъ, выставляемыхъ той или другой партіей.

Непосредственное народное голосованіе за тотъ или другой законопроектъ отнюдь не способствуетъ лучшему его освѣщенію. Поскольку же рѣчь идетъ о соотвѣтствіи парламентскихъ поста-

*) Въ настоящій моментъ, какъ извѣстно, австрійская куріальная система смѣнилась системой всеобщаго избирательнаго права. *Прим. переводчика.*

новленій съ волею большинства населенія, принимающаго участіе въ политической жизни,—то, какъ мы видѣли, пропорціональное представительство даетъ въ этомъ отношеніи достаточную гарантію.

Непостоянство и предательство депутатовъ, выступающихъ въ парламентѣ иначе, чѣмъ они обязались предъ избирателями, составляетъ довольно рѣдкое явленіе тамъ, гдѣ существуютъ организованныя политическія партіи съ точно опредѣленными программами.

Референдумъ не можетъ спасти общество отъ неожиданныхъ рѣшеній: голосованіе, въ которомъ принимаютъ участіе всѣ правоспособные граждане страны, зависитъ отъ многихъ обстоятельствъ, которыхъ заранѣе нельзя предвидѣть. То же самое происходитъ и при выборахъ въ депутаты. Поведеніе послѣднихъ послѣ выборовъ можетъ меньше вызывать неожиданностей, чѣмъ поведеніе гражданъ во время референдума.

Иниціатива народнаго законодательства мало можетъ представить намъ положительнаго. Кромѣ того, при пропорціональномъ представительствѣ, когда меньшинства также представлены,—каждая мысль, за которой стоитъ извѣстное количество гражданъ, должна проявиться въ парламентѣ.

Непосредственное народное законодательство въ государствахъ со сложной и богатой политической жизнью отнимало бы у населенія много времени, отрывало бы его отъ повседневныхъ занятій, что, конечно, составляло бы крупное неудобство.

VI.

Аттрибуты главы государства различны; одни они въ монархіяхъ, иные въ республикахъ.

Власть отдѣльныхъ монарховъ, какъ и президентовъ, неодинакова. Нормы монархической власти создались въ зависимости отъ того, какимъ путемъ установилась въ данной монархіи конституція. Если послѣдняя октроирована сверху, то власть монарха,—большая; если она завоевана народомъ, революціоннымъ ли путемъ или договоромъ—власть монарха меньшая.

Въ текстахъ конституцій верховныя права народа иногда прямо перечисляются; чаще, однако, они только логически вытекаютъ изъ основныхъ конституціонныхъ законоположеній. Въ однѣхъ конституціяхъ ясно опредѣляются тѣ функціи государственной власти, которыя принадлежатъ представительнымъ со-

браніямъ, оставляя власти монарха все то, что выходитъ за предѣлы намѣченныхъ границъ; въ другихъ конституціяхъ бываетъ какъ разъ наоборотъ: основной законъ подробно опредѣляетъ функции главы государства, все же то, что въ немъ ясно не указывается, принадлежитъ компетенции представительныхъ учрежденій.

Личность главы государства въ конституціонныхъ монархіяхъ священна и неприкосновенна. Это послѣднее влечетъ за собой очень важныя послѣдствія, такъ какъ признаніе особы монарха священной имѣетъ одно только моральное значеніе. Неприкосновенность же монарха выражается, съ одной стороны, въ опредѣляемой закономъ карѣ за оскорбленіе его или за угрозу его безопасности и жизни, съ другой стороны, въ томъ, что онъ не можетъ быть привлеченъ ни къ какому суду, ни къ какой отвѣтственности, никѣмъ, даже народными представителями.

Такимъ образомъ, даже конституціонный монархъ не подлежитъ никакому наказанію за свои поступки; выступить противъ него можно только въ гражданскомъ процессѣ. Глава государства въ конституціонныхъ монархіяхъ безотвѣтственъ не только въ личныхъ, но и въ политическихъ дѣлахъ; поэтому всѣ его указы подлежатъ контрассигновкѣ министровъ: одного, или всѣхъ, въ зависимости отъ каждаго отдѣльнаго случая. Въ случаѣ отсутствія ея, указъ монарха не имѣетъ силы. Только награжденіе орденами, объявленіе о высочайшемъ командованіи арміей (дѣла военнаго управленія отсюда изъяты), назначеніе министровъ, акты помилованія, а также выраженіе личныхъ взглядовъ—не требуютъ контрассигновки министровъ.

Глава государства назначаетъ и увольняетъ министровъ; въ государствахъ съ парламентскими правительствами онъ выбираетъ предсѣдателя кабинета министровъ изъ среды партіи, имѣющей въ парламентѣ большинство, а тотъ уже составляетъ весь кабинетъ. Такимъ путемъ создается солидарный кабинетъ, политически отвѣтственный предъ парламентомъ. Министерство, потерявъ большинство, уходитъ въ отставку. Такимъ образомъ, правительство находится въ рукахъ политической партіи, имѣющей въ парламентѣ большинство.

Изъ того факта, что при парламентскихъ правительствахъ министерство составляется изъ большинства нижней палаты, вслѣдствіе чего самъ глава государства не управляетъ,—нельзя заключить, что онъ вообще не имѣетъ никакого вліянія на ходъ

государственныхъ дѣлъ. Монархъ прежде всего пользуется правомъ veto по отношенію къ постановленіямъ палатъ, т. е. онъ можетъ не санкціонировать ихъ рѣшеній. Правда, при парламентарной системѣ онъ не пользуется этимъ правомъ veto, такъ какъ въ этомъ случаѣ онъ дѣйствуетъ въ соотвѣтствіи съ программой министровъ, имѣющихъ въ палатѣ депутатовъ большинство; но и тутъ онъ можетъ произвести на нихъ извѣстное давленіе, предупреждая ихъ, что онъ тѣхъ или другихъ законовъ не утвердитъ въ случаѣ принятія ихъ палатой. Когда рѣчь идетъ о вопросахъ, имѣющихъ значеніе второстепенное, министры обыкновенно уступаютъ, не желая вызывать конфликты съ короной. Въ вопросахъ болѣе важныхъ они менѣе склонны къ уступкамъ, но если большинство, на которомъ они опираются, является незначительнымъ, они могутъ иногда подчиниться волѣ главы государства. Понятно, что въ вопросахъ первостепеннаго значенія, если правящая партія располагаетъ значительнымъ большинствомъ, министры не уступятъ монарху.

Глава государства имѣетъ право роспуска парламента и назначенія новыхъ выборовъ. Средство это, однако, довольно рискованное, ибо новый составъ парламента легко можетъ оказаться еще болѣе оппозиціонно настроеннымъ, чѣмъ предыдущій.

Глава государства имѣетъ право назначать членовъ во вторую палату тамъ, гдѣ послѣдняя составляется не по выбору. Но и тутъ при парламентарной системѣ онъ прислушивается къ мнѣнію министерства.

Роль монарха въ области иностранной политики огромна: своимъ личнымъ вліяніемъ онъ иногда можетъ многое сдѣлать: эта сфера дѣятельности монарха труднѣе всего поддается контролю парламента.

Въ конституціонныхъ государствахъ безъ отвѣтственнаго предъ парламентомъ министерства власть монарха еще болѣе значительна. Въ его рукахъ не только юридически, но и фактически находится исполнительная власть. Прусскій король, который одновременно является германскимъ императоромъ, фактически направляетъ всю внутреннюю и внѣшнюю политику нѣмецкихъ государствъ.

Глава государства въ конституціонныхъ монархіяхъ обоихъ типовъ обладаетъ очень важнымъ правомъ—изданія административныхъ распоряженій; управленіе государствомъ состоитъ не только въ исполненіи законовъ, но и въ принятіи всѣхъ мѣръ,

способствующихъ благу государства и его населенія. Административныя распоряженія, однако, не должны находиться въ противорѣчіи съ существующими законами. Законъ устанавливаетъ границы, въ предѣлахъ которыхъ монархъ правитъ, какъ представитель исполнительной власти.

Административныя распоряженія дѣлятся на двѣ категоріи: циркуляры и административныя распоряженія въ болѣе широкомъ значеніи.

Циркуляры бываютъ разнаго рода и могутъ исходить отъ монарха, его министровъ или другихъ органовъ исполнительной власти. Они касаются веденія дѣлъ въ разныхъ отрасляхъ администраціи, организаціи извѣстныхъ учрежденій, не связанныхъ съ правами гражданъ и не требующихъ ассигновки средствъ парламентомъ.

Въ указанныхъ предѣлахъ монархъ можетъ издавать разные циркуляры безъ разрѣшенія парламента. Зато, когда вопросъ идетъ объ организаціи учрежденій, требующихъ средствъ изъ государственнаго бюджета, одинъ циркуляръ монарха оказывается недостаточнымъ—необходимо тутъ согласіе народныхъ представителей.

Административныя распоряженія, затрагивающія права и обязанности населенія, принципіально не могутъ находиться въ исключительной зависимости отъ воли монарха. Законъ обыкновенно опредѣляетъ ту область вопросовъ или тотъ отдѣльный вопросъ, по поводу котораго монархъ можетъ издать подобныя распоряженія. Но и кромѣ указанныхъ границъ, монархъ сохраняетъ за собой достаточную свободу дѣйствій. Иначе быть не можетъ: законъ не въ состояніи все предусмотрѣть и вынужденъ предоставить широкія полномочія главѣ государства, стоящему во главѣ исполнительной власти.

Конституціи обыкновенно въ общей формѣ уполномочиваютъ монарха издавать распоряженія, имѣющія своей цѣлью введеніе въ жизнь законовъ и обезпеченіе государственной безопасности.

Административныя распоряженія должны быть опубликованы въ той же самой формѣ, что и законы.

Монархъ получаетъ также обширныя полномочія въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ.

Въ конституціонныхъ государствахъ съ парламентскимъ правительствомъ всѣ эти аттрибуты главы государства фактически переходятъ къ министерству; но и тогда монархъ своимъ лич-

нымъ вліяніемъ можетъ въ значительной степени воздѣйствовать на дѣятельность правительства.

Относительно участія парламента въ заключеніи договоровъ съ иностранными государствами однѣ конституціи ничего не говорятъ; другія же требуютъ, чтобы тѣ трактаты, которые влекутъ за собой извѣстныя территоріальныя измѣненія въ государствѣ, или вообще опредѣленнаго рода обязательства, утверждались парламентомъ.

Въ государствахъ, гдѣ конституціи ничего не говорятъ о необходимости утвержденія договоровъ парламентомъ, согласіе послѣдняго фактически тогда только необходимо, когда для проведенія ихъ въ жизнь нужно ассигновать извѣстныя суммы или издать какой-нибудь новый законъ.

Если бы парламентъ высказался противъ ассигнованія извѣстныхъ суммъ или утвержденія закона, необходимаго для приведенія трактата въ исполненіе, то и тогда онъ не переставалъ бы обязывать государство по отношенію къ договариваемымъ иностраннымъ государствамъ. Оно находилось бы только тогда въ чрезвычайно трудномъ положеніи. Во избѣжаніе этого правительства должны въ такихъ случаяхъ съ самаго начала войти въ соглашеніе съ парламентомъ и добиться его согласія. Такимъ путемъ контроль надъ договорами, влекущими за собой расходы или новые законы, осуществляется во всѣхъ конституціонныхъ государствахъ.

Монархъ имѣетъ право объявленія войны и заключенія міра; однако, въ виду огромныхъ матеріальныхъ средствъ, которыя требуется для веденія войны, фактически и это зависитъ отъ парламента.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что въ конституціонныхъ монархіяхъ, независимо отъ ихъ типа, государственныя функціи монарха зависятъ отъ парламента; степень этой зависимости различна, однако, въ монархіяхъ съ отвѣтственнымъ и безотвѣтственнымъ министерствомъ. Въ государствахъ перваго типа парламентское большинство можетъ всегда устранить правительство, которымъ оно недовольно; послѣднее же должно соблюдать не только букву закона, но и духъ его. Зато въ государствахъ, въ которыхъ министры зависятъ только отъ главы государства, населеніе не можетъ имѣть правильный контроль надъ исполненіемъ законовъ, а правительство, придерживаясь съ виду буквы закона

фактически можетъ въ извѣстной степени ослаблять его значеніе и разными способами его обходить.

Вслѣдствіе указанныхъ различій между двумя типами конституціонныхъ монархій, нѣкоторые теоретики склонны разсматривать конституціонную монархію безъ отвѣтственнаго министерства ближе стоящей къ абсолютному государству, чѣмъ къ конституціонному государству съ парламентскимъ правительствомъ.

До сихъ поръ я разсматривалъ только положеніе государя въ конституціонномъ государствѣ. Теперь приходится сказать нѣсколько словъ о президентахъ.

Президентъ республики есть глава и представитель государства; въ его рукахъ сосредоточивается исполнительная власть. Подобно монархіямъ, мы и тутъ различаемъ два типа правительствъ: парламентскія, составляющіяся изъ партіи, имѣющей въ парламентѣ большинство, и непарламентскія, зависящія только отъ президента; первое существуетъ во Франціи, второе—въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки.

Президентъ, какъ и конституціонный монархъ имѣетъ вліяніе на политику правительства; конечно, вліяніе это нѣсколько меньшее, хотя бы потому, что онъ—выборный чиновникъ государства, а не наслѣдственный монархъ.

Французскій президентъ можетъ съ согласія Сената распустить Палату Депутатовъ и назначить новые выборы. Онъ можетъ отложить засѣданіе Палаты. Однако, перерывъ не долженъ превышать одного мѣсяца, и отсрочка засѣданій не можетъ происходить больше двухъ разъ въ теченіе каждой сессіи.

Въ случаѣ измѣны, онъ можетъ быть преданъ суду Сената по требованію Палаты Депутатовъ.

Вслѣдствіе широкихъ полномочій центральной власти во Франціи, президентъ можетъ тамъ сыграть крупную роль. Законъ предоставляетъ ему широкую сферу свободы въ дѣлѣ изданія административныхъ распоряженій.

Въ республикахъ, гдѣ министры зависятъ исключительно отъ президента, послѣдній фактически направляетъ государственную политику,— напримѣръ, въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки.

VII.

Въ предыдущей главѣ я представилъ два различныхъ типа конституціонныхъ государствъ: съ парламентскимъ правительствомъ, опирающимся на большинствѣ въ палатѣ депутатовъ, и прави-

тельствомъ, независимымъ отъ большинства и назначаемымъ главой государства.

Въ первомъ типѣ конституціонныхъ государствъ мы замѣчаемъ единство законодательной и исполнительной власти, ибо и та и другая фактически принадлежитъ большинству въ парламентѣ; полнаго раздѣленія властей тутъ нѣтъ.

Кабинетъ управляетъ согласно волѣ парламентскаго большинства, изъ состава котораго онъ самъ выходитъ. Нѣкоторое раздѣленіе труда между лицами тутъ безспорно имѣется на-лицо; но исполнительная власть въ лицѣ министровъ фактически всетаки подчинена законодательной. Глава государства составляетъ неизбѣжное звено въ цѣпи государственной жизни, но въ общемъ онъ не ведетъ самостоятельной политики, отдѣльной отъ политики кабинета.

Зато въ непарламентарныхъ государствахъ исполнительная власть всецѣло отдѣлена отъ законодательной; глава государства назначаетъ министровъ независимо отъ того или иного парламентскаго большинства.

Полное раздѣленіе указанныхъ двухъ властей мы видимъ во французской конституціи 1791 года, которая давала королю право суспензивнаго veto; онъ могъ въ теченіе двухъ послѣдовательныхъ парламентскихъ сессій не утверждать закона, прошедшаго черезъ Палату Депутатовъ; принятый послѣдней въ третій разъ становится закономъ.

Король назначалъ министровъ, независимо отъ парламентскаго большинства; министры не могли быть депутатами. То же самое бываетъ и въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки. Избранный народомъ президентъ имѣетъ право veto по отношенію къ постоновленіямъ конгресса; послѣднія, однако, могутъ быть тогда вторично разсмотрѣны и, принятыя обѣими палатами большинствомъ $^{2}/_{3}$ голосовъ, становятся законами и должны быть обнародованы президентомъ; министры назначаются имъ, независимо отъ большинства въ палатахъ.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ отдѣленіе исполнительной власти отъ законодательной не такъ рѣзко проведено; такъ напримѣръ, въ Пруссіи король, стоящій во главѣ исполнительной власти и назначающій министровъ по своей волѣ, пользуется правомъ абсолютнаго veto и, благодаря этому, онъ является крупнымъ факторомъ законодательной власти.

Въ конституціонныхъ государствахъ Европы главнымъ обра-

зомъ встрѣчается типъ парламентскихъ правительствъ, гдѣ нѣтъ точной грани между законодательной и исполнительной властью; въ обѣихъ же Америкахъ напротивъ—противоположная система.

Спрашивается, какая правительственная система лучше?

Сторонники раздѣленія властей исходятъ изъ того положенія, что для населенія болѣе выгодно полное раздѣленіе законодательной, исполнительной и судебной властей и полная ихъ независимость, такъ какъ въ случаѣ необходимости онѣ другъ друга будутъ удерживать, и ни одна изъ нихъ не сумѣетъ захватить диктатуру.

Соединеніе законодательной и исполнительной властей можетъ привести къ тенденціозному примѣненію законовъ въ интересахъ обладающихъ властью въ настоящій моментъ. Судъ же долженъ быть безусловно отъ нихъ независимъ, для того, чтобы въ случаѣ возникновенія конфликта между ними и населеніемъ онъ могъ стать на сторону послѣдняго и дѣйствовать въ то же время вполнѣ безпристрастно.

Указанныя положенія вполнѣ справедливы, если, во-первыхъ, рѣчь идетъ о полномъ отдѣленіи судебной власти отъ законодательной и исполнительной; во-вторыхъ—о раздѣленіи труда между органами законодательной и исполнительной власти. Полное же отдѣленіе законодательной власти отъ исполнительной, сдѣлавъ послѣднюю вполнѣ независимой отъ первой, не имѣетъ смысла. Между самой формулировкой закона и его исполненіемъ должна существовать полная гармонія; и поэтому тѣ, которые принимаютъ законы, должны также проводить ихъ въ жизнь. Кромѣ того, важно, чтобы практика примѣненія законовъ, которой обладаетъ исполнительная власть, вліяла на законодательную власть.

Полное отдѣленіе двухъ указанныхъ властей другъ отъ друга и уничтоженіе между ними всякой зависимости наталкивалось бы въ жизни на многія большія трудности, которыя либо подорвутъ самый принципъ, совершенно видоизмѣнивъ его, либо сдѣлаются источникомъ самыхъ серьезныхъ конфликтовъ. Отрицательные результаты подобнаго разграниченія властей сказались уже во время Великой Французской Революціи: практика государственной жизни привела къ тому, что исполнительная власть оказалась въ рукахъ законодательной. Я имѣю тутъ въ виду Комитетъ Общественной Безопасности.

Въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки фактически во главѣ государственнаго управленія стоятъ комиссіи изъ состава

Палаты Депутатовъ и Сената, съ которыми призванные президентомъ министры, принципіально неотвѣтственные предъ палатами, должны невольно постоянно входить въ соглашенія и считаться даже въ мелочныхъ вопросахъ административной жизни. Создается, такимъ образомъ, очень невыгодное положеніе: министры постоянно стѣснены въ своихъ дѣйствіяхъ; комиссіи, съ другой стороны, оффиціально безвластны по отношенію къ министрамъ. Значеніе послѣднихъ не предусмотрѣно конституціей, а создалось естественно, силой необходимости.

Въ Южно-Американскихъ республикахъ неудобства, вытекающія изъ полнаго раздѣленія властей, приводятъ къ постояннымъ безпорядкамъ, государственнымъ переворотамъ и революціямъ.

Самой раціональной системой правительствъ являются кабинеты, основанные на принципѣ зависимости исполнительной власти отъ законодательной и призванія министровъ изъ среды членовъ партіи, имѣющей въ парламентѣ большинство.

Система парламентскихъ правительствъ въ своихъ деталяхъ представляется различно въ отдѣльныхъ государствахъ. Тутъ обращу только вниманіе на нѣкоторыя ея ошибочныя формы, вытекающія изъ плохо понятаго порядка законодательной работы въ палатахъ.

Во Франціи, напримѣръ, послѣднія, собравшись, раздѣляются жребіемъ на бюро съ такимъ разсчетомъ, чтобы каждый членъ палаты принадлежалъ къ одному изъ нихъ.*) Одной изъ задачъ этихъ бюро—это избраніе разныхъ комиссій: законодательной, бюджетной, самоуправленія и т. п., въ которыя каждое бюро выбираетъ одного члена. Отсюда мы видимъ, что составъ комиссій бываетъ совершенно случайный, между тѣмъ какъ значеніе ихъ огромно, такъ какъ онѣ измѣняютъ министерскіе законопроекты, вводя въ нихъ свои поправки.

Если бы въ комиссіяхъ засѣдали члены, избранные большинствомъ палаты, то дѣйствія ихъ и кабинета министровъ въ важнѣйшихъ вопросахъ правительственной политики были бы постоянно согласованы; этого на самомъ дѣлѣ нѣтъ, и министры вынуждены вести непрерывную борьбу съ комиссіями, составленными изъ совершенно разнообразныхъ эле-

---

*) Каждый мѣсяцъ во время сессіи члены Палаты Депутатовъ раздѣляются по жребію на одиннадцать бюро, а члены Сената на девять бюро.

Прим. переводчика.

ментовъ, которые неоднократно проявляютъ прямо болѣзненную страсть ко всякаго рода измѣненіямъ того, что имъ предлагаютъ.

Въ Италіи существуетъ та же система комиссій съ той лишь разницей, что бюджетная комиссія избирается Палатой Депутатовъ.

Такимъ образомъ, выборныя комиссіи извращаютъ самый принципъ парламентскихъ правительствъ во Франціи и Италіи и приносятъ много вреда.

VIII.

Независимая и хорошо сорганизованная судебная власть является однимъ изъ первостепенныхъ факторовъ въ жизни конституціоннаго государства. Нѣкоторые теоретики оспариваютъ независимость судебной власти, исходя изъ того положенія, что она составляетъ аттирибутъ исполнительной власти и, въ виду этого, подчинена ей.

Взглядъ этотъ, однако, не выдерживаетъ критики, ибо основной задачей судебной власти есть и должна быть защита населенія отъ произвола исполнительной власти. И для надлежащаго выполненія этой задачи судебная власть должна быть совершенно независима отъ исполнительной. Судебная власть можетъ вынести рѣшеніе о неправильности дѣйствій администраціи и наказать ея представителей; можетъ также опредѣлить, насколько данный законъ соотвѣтствуетъ или не соотвѣтствуетъ конституціи.

Въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки суды могутъ признать принятый уже конгрессомъ законъ не соотвѣтствующимъ конституціи и тѣмъ самымъ *лишить его практическихъ результатовъ*.

Такъ, напримѣръ, если кто-нибудь обращается къ суду съ указаніемъ на то, что тотъ или другой опредѣляемый закономъ налогъ не соотвѣтствуетъ конституціи, и если судъ, разсмотрѣвъ вопросъ, становится на эту же точку зрѣнія,—то власти не могутъ заставить населеніе уплачивать налоги, вытекающіе изъ даннаго закона.

Ясно, такимъ образомъ, что судебная власть дѣйствительно занимаетъ независимое положеніе, и что функціи ея иногда заходятъ очень далеко.

Такъ именно и должно быть, въ виду той обширной роли, которую должны играть суды: они должны не только улаживать

споры между отдѣльными гражданами, или даже карать послѣднихъ за преступленія, но и быть посреднической силой между отдѣльными властями въ государствѣ.

Правда, функціи судебной власти не вездѣ одинаковы: нѣтъ, однако, сомнѣнія въ томъ, что роль ея будетъ скорѣе возрастать, чѣмъ падать.

Въ виду того, что судебная власть сама по себѣ не располагаетъ матеріальной силой, то ростъ ея не внушаетъ намъ той опасности, которую внушаетъ намъ, напримѣръ, излишнее усиленіе исполнительной власти. Слѣдуетъ также признать огромное положительное значеніе того факта, что она можетъ разрѣшать вопросы о соотвѣтствіи или несоотвѣтствіи принятыхъ законовъ съ конституціей, ибо это гарантируетъ населеніе отъ неожиданныхъ покушеній на его права.

Независимость и авторитетъ судебной власти основываются прежде всего на уничтоженіи возможности давленія на нее со стороны законодательной и исполнительной власти. Достигнуть этого можно путемъ установленія ихъ несмѣняемости, кромѣ случаевъ, точно указанныхъ закономъ. Затѣмъ слѣдуетъ трудъ ихъ достаточно вознаградить, противодѣйствуя этимъ всякимъ соблазнамъ; наконецъ, необходимо, чтобы уровень ихъ умственнаго и нравственнаго развитія былъ достаточно высокій.

Способъ замѣщенія судебныхъ должностей все еще является вопросомъ спорнымъ, который различно разрѣшается какъ въ теоріи, такъ и на практикѣ. Судей либо назначаетъ исполнительная власть, либо выбираетъ народъ или представительныя учрежденія.

Нѣкоторые считаютъ первый способъ наилучшимъ, ибо онъ мѣшаетъ превращенію судебныхъ должностей въ орудіе борющихся партій и скорѣе способствуетъ занятію ихъ спеціалистами; кромѣ того, онъ легче совпадаетъ съ принципомъ пожизненнаго исполненія судейскихъ обязанностей.

Противъ перваго аргумента говоритъ тотъ фактъ, что во многихъ конституціонныхъ государствахъ исполнительная власть фактически направляется политическими партіями, такъ что назначеніе ею судей можетъ также сдѣлаться орудіемъ партійной борьбы. Въ конституціонныхъ непарламентарныхъ государствахъ назначеніе судей можетъ легко стать орудіемъ господства въ рукахъ правительства вообще, въ монархіяхъ же—въ рукахъ ко-

роны. Прусское правительство, напримѣръ, замѣщаетъ судебныя должности преданными ему и королю людьми.

Ошибочно допустить, что въ конституціонныхъ государствахъ правительство можетъ стать выше партій. Даже въ абсолютныхъ монархіяхъ, гдѣ власть совершенно независима отъ политическихъ партій, правительство обыкновенно при замѣщеніи должностей поддерживаетъ людей опредѣленнаго направленія. Вообще, можно сказать, что, кто бы ни назначалъ или выбиралъ судей, тотъ имѣетъ всегда возможность этимъ путемъ усилить извѣстныя партіи или теченія, существующія въ странѣ.

Но кромѣ того, въ конституціонныхъ государствахъ, гдѣ въ уголовныхъ, по крайней мѣрѣ, дѣлахъ судитъ судъ присяжныхъ —судья по назначенію вообще не играетъ большой роли.

Взвѣсивъ все то, что мы сказали, трудно высказаться принципіально противъ выборнаго института судей. Однако, нѣкоторыя важныя соображенія говорятъ за то, чтобы судьи не выбирались непосредственно народомъ.

Во-первыхъ, выборъ судей и другихъ чиновниковъ въ демократическихъ государствахъ, гдѣ населеніе принуждено часто принимать участіе то въ выборахъ въ парламентъ, то въ учрежденія областного самоуправленія, то въ муниципальные и общинные совѣты, увеличилъ бы еще больше количество времени, употребляемое каждымъ на участіе въ политической жизни страны. Древніе греки могли себѣ это позволить, имѣя рабовъ, даромъ за нихъ работавшихъ,—иначе дѣло обстоитъ съ населеніемъ современныхъ государствъ. Тамъ, гдѣ непрерывно происходятъ выборы то депутатовъ, то чиновниковъ, какъ, напр., въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки,—чрезвычайно важную роль въ политической жизни играютъ профессіональные политики, дѣятели не по личному желанію и убѣжденію, а заурядные спекулянты. Населеніе, вынужденное непрерывно голосовать, не можетъ обходиться безъ политическихъ посредниковъ, которые являются бичемъ для него и государства. Самые знаменитые изслѣдователи общественной жизни въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки и публицисты вездѣ и повсюду отмѣчаютъ это явленіе.

Во-вторыхъ, не подлежитъ сомнѣнію, что такъ или иначе массѣ населенія трудно оріентироваться въ способности того или другого занять судебную должность. При выборѣ депутатовъ руководствуются обыкновенно предлагаемой политической программой,—

при выборѣ судей можно было бы собственно руководствоваться честностью даннаго кандидата. Но этотъ критерій тутъ недостаточенъ.

Судья долженъ имѣть свойства профессіональныя, долженъ обладать знаніемъ особенно гражданскаго и административно-государственнаго права, касающагося толкованія конституціи, отвѣтственности чиновниковъ и т. д.

Избраніе судей непосредственно населеніемъ представляетъ, какъ мы видѣли, извѣстныя крупныя неудобства. Остается намъ разсмотрѣть три другихъ способа замѣщенія судебныхъ должностей: избраніе судей парламентомъ, назначеніе исполнительной властью, кооптація судейскими корпораціями. Второй способъ мнѣ кажется самымъ правильнымъ, такъ какъ въ этомъ случаѣ судейскій персоналъ составлялся бы изъ лучшихъ спеціалистовъ, чѣмъ при первомъ способѣ. Оцѣнить спеціалистовъ могутъ только спеціалисты. Третій изъ указанныхъ способовъ создалъ бы замкнутую судейскую корпорацію, чуждую современности.

Въ виду же того, что въ государствѣ съ парламентскимъ правительствомъ послѣднее зависитъ отъ партіи, имѣющей въ обществѣ извѣстное преобладаніе, то тѣмъ самымъ судьи, назначенные исполнительной властью, выходили бы косвеннымъ образомъ изъ парламентскаго большинства.

Что касается рода судовъ, то въ уголовныхъ дѣлахъ самымъ раціональнымъ является судъ присяжныхъ; этого нельзя сказать о дѣлахъ гражданскихъ и административно-политическихъ, гдѣ рѣчь идетъ объ установленіи границъ компетенціи разныхъ государственныхъ и общественныхъ учрежденій, а также разрѣшеніи возникающихъ между ними споровъ.

Дѣла, возникающія между населеніемъ и чиновниками, должны быть разсматриваемы обыкновенными судами, и жалобы противъ нихъ не должны находиться въ зависимости отъ разрѣшенія ихъ начальниковъ.

Повторяю, *основанная на широкихъ началахъ судебная организація съ широкой компетенціей даже въ административныхъ и политическихъ дѣлахъ составляетъ необходимое условіе нормальнаго и строго конституціоннаго государственнаго строя.*

IX.

Какъ мы уже видѣли, политическія партіи являются весьма важнымъ факторомъ въ жизни конституціоннаго государства, въ

парламентарныхъ же государствахъ онѣ являются главнымъ двигателемъ политической жизни. Поэтому я хотѣлъ бы хотя бы вкратцѣ остановиться на ихъ значеніи въ конституціонномъ государствѣ.

Постоянныя политическія партіи существуютъ съ момента установленія конституціоннаго строя. До тѣхъ поръ, пока участіе въ политической жизни государствъ составляло привиллегію высшихъ слоевъ общества, партій почти не было. Мало-по-малу, однако, вмѣстѣ съ все большей демократизаціей общества, число ихъ стало увеличиваться.

Одна лишь Англія представляетъ исключеніе, такъ какъ, несмотря на демократизацію ея политическаго строя въ связи съ избирательной реформой 1832 года, мы еще теперь видимъ тутъ только двѣ большія политическія партіи. Болѣе, однако, глубокій анализъ англійскихъ отношеній явится лишь лишнимъ подтвержденіемъ высказаннаго нами положенія. И дѣйствительно, низшіе слои общества Англіи, вслѣдствіе цѣлаго ряда условій, на которыхъ не тутъ мѣсто останавливаться, несмотря на демократизацію общества, до самаго послѣдняго времени не играли и не хотѣли играть самостоятельную политическую роль: квалифицированные рабочіе, принадлежащіе къ сильнымъ профессіональнымъ союзамъ, шли за либеральными партіями: соціалистическое движеніе находится только въ зародышѣ. Въ настоящее время, однако, начинаетъ уже замѣчаться тенденція къ партійной дифференціаціи, и возможно, что вскорѣ появится вмѣсто двухъ нѣсколько партій.

Какъ я уже выше отмѣтилъ, дробленіе политическихъ партій затрудняетъ движеніе парламентскаго механизма, такъ какъ во-первыхъ, при такихъ условіяхъ трудно составить вполнѣ однородный кабинетъ министровъ,—поскольку же послѣдній является коалиціоннымъ, то рано или поздно долженъ произойти въ его средѣ расколъ; во-вторыхъ, существованіе правительства въ такихъ случаяхъ очень непрочное, такъ какъ въ виду отсутствія большого перевѣса одной партіи надъ другими, парламентское большинство можетъ въ каждый данный моментъ расколоться.

На партійное дробленіе вліяетъ, кромѣ указанныхъ мною выше причинъ, еще одна причина: когда какой-нибудь общественный классъ пріобрѣтетъ все то, что ему необходимо не только въ цѣляхъ своего классоваго развитія, но и господства,—то, не имѣя никакихъ задачъ, какъ классъ, онъ самъ разбивается на фрак-

ціи, преслѣдующія или мелкіе профессіональные интересы въ узкомъ смыслѣ этого слова, или же просто личные интересы. Когда польскіе магнаты добились всего, чего только они могли желать—отдѣльныя родовыя вѣтви стали вести каждая свою собственную политику, какъ бы династическую;это же явленіе мы встрѣчаемъ среди французской и итальянской буржуазіи.

Такимъ образомъ, дробленіе политическихъ партій является, съ одной стороны, результатомъ демократизаціи общества и развитія индивидуализма, съ другой стороны, результатомъ политическаго вырожденія тѣхъ слоевъ, которые добившись всего, стремятся лишь къ узко-понятому личному интересу.

Партійное дробленіе въ ближайшемъ будущемъ будетъ зависѣть отъ различныхъ факторовъ. Ростъ пролетарскихъ партій можетъ заставить буржуазныя и другія партіи, выражающія интересы господствующихъ слоевъ общества, объединиться; выдвинутыя на первый планъ крупныя соціальныя и политическія реформы могутъ содѣйствовать объединенію радикальныхъ партій. Партіи, такимъ образомъ, будутъ раздробляться или объединяться въ зависимости отъ обстоятельствъ времени и мѣста.

Роль партій въ политической жизни весьма значительна; онѣ образуютъ какъ бы резервуары, въ которыхъ вмѣщаются различныя существующія въ странѣ мнѣнія. Своей организаціей общественныхъ силъ онѣ облегчаютъ возможность оріентироваться въ созданномъ кругомъ положеніи и обезпечиваютъ общество, правда, въ извѣстной только степени, отъ разныхъ неожиданностей: кромѣ того, онѣ уменьшаютъ общественныя тренія, неизбѣжныя при всякихъ политическихъ переворотахъ.

Политическія партіи имѣютъ, однако, и отрицательныя стороны, которыхъ не надо упускать изъ виду. Выдающійся русскій ученый Острогорскій въ своемъ извѣстномъ трудѣ на французскомъ языкѣ: „La democratie et l'organisation des parties politiques" оттѣнилъ на примѣрѣ Англіи и Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки дурныя стороны политическихъ партій. Въ виду того, что цитируемый авторъ проектируетъ коренное измѣненіе механизма парламентскаго строя, я остановлюсь на его критикѣ политическихъ партій, которая составляетъ исходный пунктъ его положительныхъ взглядовъ.

По мнѣнію Острогорскаго, политическія партіи въ значительной мѣрѣ стѣсняютъ населеніе, навязывая ему вполнѣ выработанную программу, между тѣмъ многіе члены партій принадлежатъ къ

нимъ, соглашаясь только съ нѣкоторыми программными пунктами. Но такъ какъ принадлежность къ извѣстной партіи непремѣнно предполагаетъ принятіе всѣхъ ея постулатовъ, то ясно, что партія всегда въ большей или меньшей степени навязываетъ своимъ членамъ извѣстный шаблонъ и отнюдь не требуетъ отъ нихъ самостоятельности въ вопросахъ программы и тактики, ибо это является дѣломъ партіи, или вѣрнѣе ея Ц. К. Послѣдняя, такимъ образомъ, убиваетъ всякую самодѣятельность и личную иниціативу. Съ другой стороны, политическія партіи создаютъ конфликтъ между собой и замѣчающимся въ новѣйшее время постояннымъ ростомъ индивидуализма.

Приведенныя мысли Острогорскій очень подробно развиваетъ въ концѣ второго тома цитируемаго труда. Онъ не ограничивается, однако, одной лишь критикой партій, но предлагаетъ также коренныя измѣненія въ самомъ механизмѣ политической жизни. Партійную систему слѣдуетъ тѣмъ болѣе оставить, что въ настоящее время она не имѣетъ подъ собой объективной почвы, ибо въ государствахъ съ развитымъ парламентаризмомъ демократія одержала полную побѣду, и народу нѣтъ нужды дѣлиться на строго разграниченные и враждебные лагери. На мѣсто партій авторъ предлагаетъ систему лигъ, группирующихъ вокругъ одного опредѣленнаго политическаго лозунга, людей, которые въ другихъ вопросахъ могутъ между собой различаться.

Лиги имѣли бы еще то преимущество предъ партіями, что онѣ скорѣе отвѣчали бы индивидуализму современнаго человѣка. Одинъ и тотъ же гражданинъ могъ бы одновременно принадлежать къ нѣсколькимъ лигамъ, преслѣдующимъ разныя цѣли. Положительная сторона этой системы сказалась бы еще въ томъ, что она заставила бы людей больше думать, развивала бы критическое отношеніе къ вопросамъ и самодѣятельности,—и вмѣсто того, чтобы принимать всѣ положенія партіи безъ всякой критики, какъ это теперь бываетъ, каждый гражданинъ, въ виду разнообразныхъ задачъ, выдвигаемыхъ общественной жизнью, вынужденъ былъ бы хорошенько продумать, въ какую ему вступить лигу, соотвѣтственно той позиціи, которую она занимаетъ. Возникновеніе лигъ вмѣсто партій повлекло бы за собою измѣненія въ организаціи министерствъ. На мѣсто современныхъ однородныхъ и солидарныхъ министерствъ, существованіе которыхъ въ парламентскихъ государствахъ всецѣло зависитъ отъ голосованія въ палатѣ даже по поводу мелкихъ вопросовъ, ка-

сающихся отдѣльныхъ министровъ,—возникло бы министерство неоднородное и несолидарное, составленное изъ людей, не принадлежащихъ къ одной партіи, но за то опытныхъ спеціалистовъ, отвѣтственныхъ передъ палатой депутатовъ, каждый за себя.

Указанная система, по мнѣнію Острогорскаго, облегчила бы возможность проведенія реформъ и полученія надлежащаго состава парламента, такъ какъ выборы депутатовъ происходили бы не на почвѣ принадлежности ихъ къ той или другой партіи, а на почвѣ подробно формулированной программы, обнимающей одинъ или нѣсколько вопросовъ. Контроль надъ депутатами былъ бы несравненно большій, а случайность выборовъ рѣже. Организація правительства при системѣ лигъ была бы лучшая, такъ какъ въ составъ его входили бы люди, не принадлежащіе къ одной партіи, а слѣдовательно, и не заинтересованные во взаимной поддержкѣ при какихъ бы то ни было условіяхъ; правительство же, въ свою очередь, подвергалось бы болѣе строгому контролю, ибо въ случаѣ злоупотребленій со стороны отдѣльнаго министра или высшаго чиновника, другіе министры не брали бы его подъ свою защиту. Кромѣ того, правительственная организація была бы болѣе прочная, такъ какъ ошибка одного члена кабинета не влекла бы за собой отставку всего кабинета.

Въ такихъ общихъ чертахъ представляются любопытные выводы Острогорскаго, который первый въ политической литературѣ разобралъ въ мельчайшихъ деталяхъ партійный механизмъ Англіи и Соед. Штатовъ Сѣв. Америки.

Приносятъ ли политическія партіи дѣйствительно столько вреда, какъ это предполагаетъ Острогорскій?

Несомнѣнно правда то, что всѣ партіи, безъ исключенія, начиная отъ консервативныхъ и кончая соціалистическими, обладаютъ многими недостатками: навязываютъ извѣстный шаблонъ, принуждаютъ часто своихъ членовъ ко внѣшней солидарности въ такихъ вопросахъ, относительно которыхъ между ними существуетъ различіе взглядовъ; создаютъ свой собственный напыщенный патріотизмъ, вырабатываютъ извѣстную узость взглядовъ и умственную замкнутость. Такъ, напримѣръ, общеизвѣстенъ тотъ фактъ, что членъ одной партіи не читаетъ изданій другой партіи, такъ что его сознаніе не можетъ проникнуться аргументами противниковъ. Точно такъ же внимательно читающаго газеты разныхъ партій или участника ихъ собраній поражаетъ тотъ

фактъ, что въ значительномъ большинствѣ случаевъ борющіяся между собой стороны повторяютъ всегда одни и тѣ же аргументы. Только видные политическіе литераторы считаютъ своимъ долгомъ, защищая свои взгляды, систематически опровергать всѣ основные аргументы своихъ противниковъ, высказанные на страницахъ періодической и непеpіодической печати, или же на собраніяхъ.

Нерѣдко это явленіе замѣчается и въ средѣ идейно родственныхъ между собой партій, если только между ними возникаетъ борьба на почвѣ извѣстныхъ вопросовъ.

Я совершенно не хочу тутъ стирать различія соціальныхъ и политическихъ убѣжденій между отдѣльными группами; необходимо лишь болѣе глубокое обоснованіе программы каждой политической партіи посредствомъ обмѣна мнѣній и взаимной критики.

Огромное большинство партійныхъ работниковъ ограничивается въ борьбѣ съ противникомъ одними общими популярными лозунгами, стараясь воздѣйствовать больше на чувство, чѣмъ на разумъ; всякія же отступленія отъ шаблона ими считаются вредными, и часто они бываютъ разбиты не серьезными доводами, а только полемическими выпадами, инсинуаціями или же упреками чисто личнаго свойства по адресу вожаковъ противной партіи. Даже въ демократическихъ и соціалистическихъ партіяхъ создается своего рода цензура надъ мыслями членовъ,—такъ, напримѣръ, при рабочихъ обыкновенно избѣгаютъ затрагивать нѣкоторые спорные вопросы.

Разумѣется, партійные органы и изданія не имѣютъ не только обязанности, но и нужды помѣщать статьи и работы, въ которыхъ проводится мысль, противоположная взглядамъ партіи; разумѣется также, что партія объединяетъ людей съ опредѣленно выраженнымъ политическимъ credo. Но имѣя точно опредѣленную программу и борясь за ея реализацію, можно и должно воздѣйствовать на другихъ силою критики, а не демагогическими пріемами; опровергать взгляды противника строгой аргументаціей, а кромѣ того, не замыкать членовъ партіи въ рамки своего собственнаго ученія, затрудняя имъ знакомство съ критикой партійныхъ взглядовъ. Демагогію и ложь должно вездѣ и повсюду преслѣдовать, даже въ своей собственной партіи.

Не взирая, однако, на отрицательныя стороны партійности, я долженъ всей своей энергіей выступить противъ Острогорскаго,

предлагающаго уничтоженіе политическихъ партій, опирающихся на цѣльныя міровоззрѣнія.

Прежде всего слѣдуетъ замѣтить то, что, хотя демократія кое-гдѣ и одержала побѣду, человѣчество въ цѣломъ отнюдь еще не достигло такого соціальнаго и политическаго уровня, при которомъ не требовалось бы напряженной борьбы и раздѣленія населенія разныхъ государствъ на враждебныя и борющіяся между собой партіи.

Крупныя соціальныя задачи и теперь еще расчленяютъ высоко развитые общественные организмы на враждебныя между собой лагери, и мы не имѣемъ никакихъ данныхъ для заключенія, что даже послѣ коренного измѣненія существующаго строя не образуются партіи, имѣющія противоположныя міровоззрѣнія.

Затѣмъ Острогорскій упускаетъ изъ виду тотъ фактъ, что существующія теперь политическія партіи возникли не искусственно, а совершенно естественно,—что они должны были возникнуть въ силу самой необходимости. Даже система лигъ, ставящихъ себѣ каждая отдѣльныя задачи, фактически привела бы спустя нѣкоторое время къ тому, что нѣсколько лигъ отъ случая къ случаю объединялись бы, и что члены ихъ для сокращенія труда и расходовъ образовали бы въ концѣ концовъ одну партію. Несомнѣнно нашлись бы отдѣльныя лица, взгляды которыхъ не позволили бы имъ входить ни въ одну изъ существующихъ партій; но большинство гражданъ неизбѣжно перешло бы отъ системы лигъ къ системѣ политическихъ партій.

Присматриваясь ко взглядамъ членовъ какой-нибудь существующей въ настоящее время партіи, мы легко убѣждаемся, что они признаютъ всѣ или почти всѣ взгляды своей партіи. Исходя изъ этого, мы можемъ разсматривать политическія партіи, какъ союзы отдѣльныхъ лигъ, предлагаемыхъ Острогорскимъ.

Различныя стороны общественной жизни тѣсно между собой связаны; совершившіяся перемѣны въ одной изъ нихъ тутъ же отражаются въ другой, — поэтому особенно трудно выдѣлить одинъ опредѣленный политическій лозунгъ и вокругъ него образовывать лиги изъ людей, различныя стремленія которыхъ естественно вытекаютъ изъ ихъ общаго міровоззрѣнія.

Одна какая-нибудь реформа можетъ для однихъ гражданъ являться желательной лишь въ томъ случаѣ, когда рядомъ съ ней будетъ проведена другая реформа; для другихъ же гражданъ

она можетъ быть желательна внѣ связи съ другими измѣненіями въ политической жизни.

Для примѣра я возьму вопросъ о полной автономіи Галиціи. Нѣкоторыя консервативныя партіи настаиваютъ на полномъ выдѣленіи Галиціи изъ Австріи, надѣясь на то, что въ автономной Галиціи, управляющейся внѣ контроля правительства и центральнаго парламента, и занимающей въ монархіи положеніе Венгріи, онѣ пользовались бы абсолютнымъ господствомъ. Для радикальныхъ партій вопросъ о широкой автономіи Галиціи тѣсно связанъ съ вопросомъ о демократизаціи сейма и обезпеченіи за народными массами надлежащаго вліянія на ходъ государственныхъ дѣлъ.

Ясно, такимъ образомъ, что въ этомъ случаѣ было бы трудно организовать лигу „выдѣленія Галиціи", состоящую изъ людей съ различными взглядами на другіе вопросы. Трудность эта заключалась бы въ томъ, что одни настаивали бы на выдѣленіи Галиціи только при условіи демократизаціи сейма, другіе независимо отъ этого.

Соціальныя и политическія реформы имѣютъ свою внутреннюю логику, и дѣйствительная ихъ польза зависитъ отъ того, насколько онѣ послѣдовательно проводятся въ жизнь. А это мыслимо лишь тогда, когда онѣ направляются отдѣльными лицами и группами, имѣющими одинаковый взглядъ хотя бы на основныя задачи соціальной и политической, умственной и культурной жизни.

Указанная точка зрѣнія говоритъ также противъ смѣшанныхъ министерствъ, въ составъ которыхъ входятъ люди, значительно отличающіеся другъ отъ друга въ своихъ взглядахъ.

Предлагаемыя Острогорскимъ лиги не могли бы устранить политическія партіи, стремясь къ объединенію людей съ совершенно различными иногда міровоззрѣніями; онѣ не способны создать что-нибудь прочное.

Политическія партіи, какъ мы видѣли, имѣютъ извѣстные недостатки, но зато имѣютъ и положительныя стороны; важнѣе же всего то, что онѣ вызываются необходимостью, какъ мы это старались доказать.

Недостатки современной партійной жизни удастся устранить только при помощи широкаго распространенія просвѣщенія вообще, соціальныхъ и политическихъ знаній въ частности, а главное путемъ всестороннѣйшаго участія населенія въ государственной и

общественной жизни: въ разныхъ обществахъ, самоуправленіяхъ и законодательныхъ собраніяхъ,—и только благодаря этому члены партій перестанутъ быть послушнымъ стадомъ, покорно идущимъ за своими вождями.

X.

Современный парламентаризмъ подвергается критикѣ въ самыхъ разнообразныхъ политическихъ лагеряхъ, начиная отъ консерваторовъ и кончая революціонерами.

Противъ него выступаютъ со слѣдующими упреками: парламентъ отличается непрочностью въ тѣхъ государствахъ, гдѣ министерство выходитъ изъ парламентскаго большинства; депутаты обыкновенно не выполняютъ своихъ обязательствъ предъ избирателями; парламенты обыкновенно не отражаютъ, какъ слѣдуетъ, господствующихъ въ странѣ теченій; участіе въ нихъ портитъ людей, вызывая въ нихъ прежде всего жажду власти и желаніе сохраненія своего положенія; законодательныя собранія сдержаны въ проведеніи широкихъ реформъ; наконецъ, парламентъ по самой своей природѣ не можетъ произвести какія-нибудь коренныя измѣненія, такъ какъ при такомъ разнородномъ составѣ добиваться рѣшенія большинства можно лишь цѣною компромиссовъ, являющихся выраженіемъ общихъ взглядовъ совершенно различныхъ людей,—оригинальныя же мысли отдѣльныхъ выдающихся единицъ не находятъ никакой поддержки.

Непрочность парламентскихъ правительствъ имѣетъ извѣстныя отрицательныя стороны, но ихъ не слѣдуетъ переоцѣнивать. Правительство должно зависѣть отъ народа, въ противномъ случаѣ оно легко можетъ игнорировать его нужды и волю. Независимость министровъ отъ парламентскаго большинства, предлагаемая какъ средство противъ непрочности правительствъ, сулитъ намъ во много разъ больше неудобствъ и даже опасностей.

Мысль о разнородномъ министерствѣ съ отдѣльной отвѣтственностью каждаго министра я считаю ошибочной, какъ это я старался выяснить выше, и полагаю, что и при солидарномъ министерствѣ можно произвести полезную реформу въ томъ смыслѣ, что каждый министръ будетъ лично отвѣтственъ за тѣ дѣла, въ которыхъ онъ дѣйствовалъ самостоятельно. Собственно уже въ настоящее время бываютъ иногда частичные министерскіе кризисы; слѣдовало бы точнѣе опредѣлить тѣ условія, когда въ отставку уходитъ каждый отдѣльный министръ. Вотумъ недо-

вѣрія со стороны палаты депутатовъ могъ бы быть выраженъ или отдѣльнымъ членамъ министерства или всему министерству въ цѣломъ. Однако, самый принципъ зависимости кабинета отъ палаты депутатовъ слѣдуетъ сохранить во всей полнотѣ.

Для того, чтобы заставить депутатовъ добросовѣстно выполнять свои обязанности, нѣкоторые публицисты предлагали установить постоянную отвѣтственность депутатовъ предъ избирателями. Депутатъ могъ бы быть привлеченъ къ этой отвѣтственности предъ собраніемъ избирателей въ каждый данный моментъ, во время ли парламентской сессіи, послѣ ли нея или предъ новыми выборами,—и вслѣдствіе выраженнаго ему вотума недовѣрія быть устраненнымъ отъ баллотировки. Мысль эта кажется мнѣ неправильной, и вотъ почему: во многихъ государствахъ, во Франціи, Италіи и т. п., избиратели заваливаютъ своего депутата цѣлой кучей иногда прямо комичныхъ предложеній, напримѣръ, составить протекцію для полученія должности, концессіи, навести справки о разныхъ дѣлахъ и т. п. При такихъ условіяхъ депутату порою трудно удовлетворить большинство своихъ избирателей; возможность же въ каждый данный моментъ устранить депутатовъ поставила бы послѣднихъ въ слишкомъ большую зависимость отъ избирателей. Дѣйствительно, отвѣтственность депутатовъ предъ избирателями должна существовать, но для этого достаточно, чтобы часто повторялись общіе выборы; тогда легокъ будетъ и контроль надъ депутатами. Смѣло можно сказать, что при вышеуказанной системѣ отвѣтственности необыкновенно часто происходили бы собранія избирателей, на которыхъ обсуждалось бы поведеніе депутата. Неизбѣжно вытекающая отсюда потеря времени сдѣлала бы невозможнымъ участіе значительной части гражданъ въ этихъ собраніяхъ, и этимъ воспользовались бы только разные политическіе спекулянты, живущіе однѣми интригами. Эти послѣдніе закабалили бы депутатовъ. При системѣ хорошо организованныхъ партій, контроль надъ депутатами фактически осуществленъ. Партія имѣетъ возможность слѣдить, насколько ея представитель въ парламентѣ поступаетъ согласно ея программѣ.

Нѣкоторые публицисты предлагаютъ вводить императивные мандаты, какъ способъ контроля надъ депутатами. Послѣдніе получали бы точныя инструкціи, держаться которыхъ они обязаны подъ угрозой потери мандата. Эта идея мнѣ кажется тоже неудачной: прежде всего надо помнить, что ни одинъ мандатъ не

способенъ предвидѣть всѣ подробности голосованія въ парламентѣ, въ которомъ такъ часто могутъ возникнуть разныя неожиданности. Депутатскія инструкціи окончательно лишили бы депутатовъ иниціативы и самодѣятельности, и вслѣдствіе этого люди способные и выдающіеся устранялись бы отъ участія въ парламентѣ. Избиратели должны имѣть общій контроль надъ депутатами, но въ то же время послѣдніе должны пользоваться извѣстной свободой дѣйствій. Депутаты вѣдь въ общемъ имѣютъ большій политическій опытъ, обладаютъ большимъ знаніемъ общественныхъ вопросовъ, чѣмъ каждый средній избиратель.

Выше мы старались намѣтить тѣ причины, вслѣдствіе которыхъ парламенты не всегда вѣрно отражаютъ количественно и качественно господствующія въ странѣ мнѣнія—и какъ средство противъ этого мы признали введеніе пропорціональнаго представительства при всеобщемъ, равномъ, прямомъ и тайномъ голосованіи.

Касаясь же вопроса о медлительности парламентовъ въ дѣлѣ проведенія соціально-политическихъ реформъ, слѣдуетъ замѣтить, что ошибочно было бы цѣликомъ предоставить палатамъ иниціативу проведенія этихъ реформъ, наивно допустить, что онѣ, какъ слѣдуетъ, справятся со своей задачей безъ толчковъ извнѣ. Самъ по себѣ парламентъ есть вѣдь не что иное, какъ механизмъ, который способствуетъ нормальному теченію законодательной дѣятельности; всякія же соціальныя реформы зависятъ отъ наличности соотвѣтствующихъ реальныхъ силъ въ самомъ обществѣ, способныхъ воздѣйствовать на парламентъ. И только тѣ силы, которыя способны произвести на него такъ или иначе извѣстное давленіе, могутъ толкнуть его на путь интенсивной и широкой законодательной работы. Не парламентаризмъ является могилой реформъ, какъ это думаютъ анархисты, а недостатокъ энергіи за стѣнами парламента.

Что касается послѣдняго возраженія, что парламентскія рѣшенія должны быть компромиссными, а слѣдовательно, не однородными, и что вслѣдствіе этого они носятъ на себѣ печать умѣренности,—то это возраженіе справедливо лишь тогда, когда ни одна изъ партій не имѣетъ преобладанія въ парламентѣ; поскольку же та или другая партія располагаетъ большинствомъ, парламентскія постановленія могутъ быть и бываютъ однородны и соотвѣтствуютъ программѣ партіи, имѣющей въ парламентѣ перевѣсъ; онѣ

могутъ иногда повлечь за собою крупныя перемѣны въ общественной жизни и явиться продуктомъ глубокой творческой работы, а не выраженіемъ законодательной умѣренности и среднихъ мнѣній.

Правда, весьма оригинальныя идеи великихъ людей не часто пользуются успѣхомъ въ парламентѣ; но успѣхъ ихъ проблематиченъ и при другихъ формахъ государственнаго строя. Если бы въ парламентахъ засѣдали исключительно люди съ ярко выраженными индивидуальностями и творческими натурами, то ихъ выдающіяся черты могли бы легко нейтрализовать другъ друга, рѣшенія же ихъ были бы выраженіемъ общихъ всѣмъ имъ взглядовъ. Въ дѣйствительности, однако, этого нѣтъ. Великихъ людей въ парламентахъ обыкновенно мало; и въ каждой партіи выдающіеся ея члены являются фактически руководителями всей партіи, такъ что проводниками крупныхъ реформъ являются депутаты средняго типа.

Какъ мы уже видѣли, парламентаризмъ обладаетъ несомнѣнными недостатками. Впрочемъ, онъ является такимъ учрежденіемъ, котораго ничто замѣнить не можетъ. Кромѣ парламентаризма, мы имѣемъ выборъ между абсолютизмомъ, непосредственнымъ народовластіемъ и анархіей.

Парламентаризмъ будетъ совершенствоваться по мѣрѣ распространенія просвѣщенія, развитія автономіи и самоуправленія. Политическое воспитаніе должно быть самое широкое. Изданіе популярной литературы въ этомъ направленіи недостаточно; необходимо ввести нѣкоторые предметы въ программу низшихъ и среднихъ школъ и основать спеціальныя высшія учебныя заведенія. Въ средней школѣ необходимо пройти элементарный курсъ политической экономіи, соціологіи и права. Трудно понять, отчего общія свѣдѣнія о соціальныхъ явленіяхъ менѣе нужны людямъ со среднимъ образованіемъ, чѣмъ ботаника, или отчего общія свѣдѣнія о государственно-правовыхъ институтахъ страны менѣе нужны этой категоріи людей, чѣмъ латинскій языкъ или тригонометрія? Распространеніе соціальныхъ наукъ есть необходимое условіе развитія демократіи.

Огромное значеніе въ этомъ отношеніи имѣетъ и самоуправленіе. Въ волости, уѣздѣ и области на примѣрѣ обсужденія менѣе сложныхъ дѣлъ люди могутъ постепенно пріобрѣсти практическія свѣдѣнія въ сферѣ государственной дѣятельности. Не слѣдуетъ,

однако, забывать то, что широкое мѣстное и областное самоуправленіе мыслимо лишь при условіи политической свободы вообще.

Теоретическое воспитаніе населенія должно итти параллельно съ практическимъ. И поэтому въ высшей степени наивны, ложны и лицемѣрны тѣ взгляды, согласно которымъ народъ нуждается раньше въ просвѣщеніи, чѣмъ въ политической свободѣ.

Отдѣлъ первый.

Автономія и самоуправленіе провинцій въ простыхъ государствахъ.

I.

Общеизвѣстенъ тотъ фактъ, что новѣйшее государство, въ противоположность средневѣковому, есть государство строго централизованное. И тутъ я не хочу вновь подтвердить то, что всѣмъ уже извѣстно, моя задача—болѣе правильное и подробное разсмотрѣніе вопроса о централизаціи и децентрализаціи новѣйшаго государства. Мы должны изслѣдовать: въ какихъ предѣлахъ централизація для него необходима и въ какихъ вредна; какія мы встрѣчаемъ теперь формы децентрализаціи и какія изъ нихъ имѣютъ предъ собой будущность.

Въ этомъ отдѣлѣ мы разсмотримъ поставленные нами вопросы только въ рамкахъ простыхъ государствъ, т. е. такихъ, части которыхъ не составляютъ ярко выраженныхъ историко-политическихъ или культурно-національныхъ индивидуальностей. И дѣйствительно, почти каждое государство состоитъ изъ частей, болѣе или менѣе разнообразныхъ по своему характеру, но если, однако, эти разнообразія не основаны на государственной независимости въ прошломъ или на совершенно своеобразной соціальной структурѣ въ прошломъ и настоящемъ, то предъ нами—не сложное, а простое государство.

Экономическая и культурная жизнь общества, перешедшаго отъ натуральнаго хозяйства къ денежному, въ цѣляхъ своего нормальнаго развитія требуетъ спокойствія и порядка, зависящихъ отъ хорошей администраціи и добросовѣстнаго отправленія правосудія. Съ ростомъ обмѣна все большія территоріи неизбѣжно создаютъ условія для развитія отдѣльныхъ хозяйственныхъ системъ; на этихъ территоріяхъ необходимы бываютъ однородные законы и административныя распоряженія, облегчающіе дѣло развитія производства и обмѣна, а также—средствъ сообщенія.

Всѣ эти потребности жизни толкали общества, организованныя

въ государственныя тѣла, на путь централизаціи. Эта послѣдняя развивалась вмѣстѣ съ ростомъ монархической власти, такъ какъ въ большинствѣ государствъ только монархъ являлся олицетвореніемъ государственнаго единства. Въ отдѣльныхъ провинціяхъ существовали сословные сеймы; нерѣдко, кромѣ нихъ, были еще и центральные. Но это было, однако, не народное, а сословное представительство, которое не могло явиться выраженіемъ государственнаго единства еще потому, что сословность по самой своей природѣ противорѣчитъ идеѣ административно-правовой нивеллировки.

Въ Англіи, благодаря особымъ условіямъ, о которыхъ распространяться тутъ не мѣсто, парламентъ рано потерялъ свой сословный характеръ и вмѣстѣ съ монархомъ сдѣлался выразителемъ стремленій къ государственному единству,—исключая царствованія Тюдоровъ, правительства которыхъ на практикѣ проводили политику обсолютистскую.

Такъ какъ монархъ въ общемъ являлся олицетвореніемъ государственнаго единства, то централизація, необходимая въ цѣляхъ хозяйственнаго и культурнаго развитія, шла въ теченіе извѣстнаго времени параллельно росту его власти; и благодаря этому создалось не только единство законодательства, администраціи и суда, но и выработался еще педантичный, сильно стѣсняющій общество, бюрократическій аппаратъ, при посредствѣ котораго монархъ имѣлъ возможность проникать во всѣ детали общественной жизни. Такимъ путемъ централизація, возникнувъ сначала въ интересахъ нормальнаго развитія общественныхъ отношеній, сдѣлалась затѣмъ серьезнымъ препятствіемъ для ихъ поступательнаго хода.

И дѣйствительно, предписанія, нормирующія экономическія отношенія въ самыхъ мелкихъ деталяхъ, мѣшали развитію производительности труда; постоянное обращеніе къ центральной власти парализовало быстроту и свободу дѣйствій въ соціальной и экономической жизни. Одинъ шаблонъ, регулирующій всѣ важнѣйшія проявленія общественной жизни до самыхъ мелочей, не считаясь въ то же время со своеобразными условіями отдѣльныхъ провинцій, стѣснялъ эти проявленія и приносилъ много вреда.

Возникновеніе конституціоннаго строя, обезпечивающаго народу участіе въ законодательной дѣятельности, судѣ и контролѣ надъ администраціей—логикой необходимости выдвинуло вопросъ

о централизаціи и децентрализаціи государственной организаціи. Проблема эта въ разныхъ государствахъ различнымъ образомъ разрѣшалась; однако, нѣкоторые общіе взгляды играли тутъ въ началѣ конституціонной эры доминирующую роль.

Во Франціи, гдѣ революція уничтожила не только абсолютизмъ и привиллегію дворянства, но и мѣстный сепаратизмъ, какъ пережитки средневѣковья, децентрализація въ началѣ конституціонной эры не пользовалась популярностью.

Въ Пруссіи во время либеральныхъ реформъ начала 19 вѣка столкнулись между собой два теченія: одно—крайне централистическое, исходившее изъ господствовавшаго тогда раціонализма, другое—менѣе централистическое, считавшееся въ значительной степени съ историческими традиціями государства, обособленностью провинціи и т. д.

Въ общемъ, однако, можно сказать, что боязнь за раздробленіе государства въ случаѣ проведенія широкой децентрализаціи была вездѣ очень сильна; мало-по-малу только, подъ вліяніемъ конституціонныхъ учрежденій, идея децентрализаціи становилась все болѣе популярной. Поняли, наконецъ, что въ извѣстныхъ предѣлахъ единство и разнородность въ государствѣ не только не исключаютъ другъ друга, но подчасъ дополняютъ.

Современное простое государство нуждается и будетъ нуждаться въ сильныхъ центральныхъ учрежденіяхъ—единой иностранной политикѣ, единой арміи, единомъ законодательствѣ, обнимающемъ самыя существенныя проявленія общественной жизни, единомъ управленіи путями сообщенія и т. п. Рядомъ съ этимъ, однако, государство можетъ, не опасаясь за свое существованіе, оставить широкій просторъ для проявленія своеобразія отдѣльныхъ провинцій.

Централизованными и децентрализованными могутъ быть всѣ виды государственной власти. Центральныя административныя учрежденія могутъ сосредоточить въ себѣ все управленіе государства и отдѣльныхъ его частей, оставляя за средними и низшими учрежденіями бюрократической іерархіи весьма малую сферу самодѣятельности; или же средніе и низшіе административные органы могутъ обладать весьма широкой компетенціей, а центральныя власти сохраняютъ за собой только общій контроль.

Въ сферѣ законодательства мы тоже встрѣчаемъ указанныя различія: въ одныхъ государствахъ можетъ только парламентъ

издавать законы, касающіеся всей политической, экономической и культурной жизни страны; въ другихъ же областныя, общинныя и муниципальныя собранія имѣютъ право дѣлать соотвѣтствующія постановленія относительно опредѣленнаго круга вопросовъ.

Проблему централизаціи и децентрализаціи административныхъ функцій я оставлю тутъ въ сторонѣ; вмѣсто этого я остановлюсь на этомъ вопросѣ въ его примѣненіи къ автономіи и самоуправленію разныхъ территоріальныхъ единицъ въ государствѣ.

II.

Самоуправленіе означаетъ извѣстную самостоятельность мѣстныхъ учрежденій по отношенію къ центральнымъ государственнымъ властямъ въ административныхъ дѣлахъ провинціи, города, общины, осуществляемыхъ при посредствѣ лицъ изъ мѣстнаго общества, исполняющихъ свои обязанности или по выбору мѣстнаго населенія или по своему общественному положенію. Самоуправленіе можетъ принимать самыя различныя формы въ зависимости отъ обстоятельствъ времени и мѣста; сущность же его остается, однако, всегда одной и той же.

Автономія предполагаетъ болѣе широкую и всестороннюю самостоятельность мѣстныхъ учрежденій по отношенію къ государству, предоставляющему имъ въ большей или меньшей степени исполненіе извѣстныхъ *законодательныхъ* функцій въ предѣлахъ данной территоріальной единицы.

Объемъ автономныхъ правъ весьма разнообразенъ. Въ сложныхъ государствахъ отдѣльныя его части могутъ обладать самой широкой автономіей, предоставляющей имъ въ сферѣ внутреннихъ отношеній полную свободу законодательства.

Итакъ, сущность автономныхъ учрежденій составляетъ ихъ законодательная власть, которой органы мѣстнаго самоуправленія не имѣютъ.

Автономныя и самоуправляющіяся учрежденія, соединяясь и переплетаясь между собою, образуютъ единство провинціальныхъ учрежденій.

Хотя вопросъ о сложныхъ государствахъ будетъ затронутъ мною въ слѣдующемъ отдѣлѣ, я долженъ, однако, говоря объ автономіи вообще, сдѣлать нѣсколько замѣчаній относительно взглядовъ на нее нѣкоторыхъ русскихъ публицистовъ, совершенно,

по моему мнѣнію, необоснованныхъ. Я остановлюсь тутъ на доводахъ одного изъ нихъ Б. Кистяковскаго. Въ „Московскомъ Еженедѣльникѣ“[1]) онъ выступилъ противъ сдѣланнаго выше опредѣленія понятія автономіи, раздѣляемаго между прочимъ многими писателями, въ томъ числѣ и проф. Н. Лазаревскимъ въ его брошюрѣ: „Автономія“;[2]) онъ также несогласенъ съ мнѣніемъ Бородина, высказаннымъ имъ на страницахъ „Нови“ (№ 15) въ статьѣ: „Автономія и областное самоуправленіе“.

По мнѣнію, г. Кистяковскаго, подъ автономіей Царства Польскаго, напримѣръ, надо подразумѣвать не право самостоятельнаго законодательства, а право его автономныхъ учрежденій и прежде всего польскаго областного сейма регулировать собственнымъ законодательствомъ всю культурную жизнь края и завѣдывать всѣми дѣлами мѣстнаго управленія. Такое понятіе автономіи, говоритъ авторъ, вполнѣ соотвѣтствуетъ той автономіи, которой пользуются австрійскія провинціи. Что касается англійскихъ колоній — Канады и Австраліи, а также отношенія Кроаціи къ Венгріи, то, по его мнѣнію, онѣ являются уже „полугосударствами“ (Staatsfragmente), какъ говоритъ Еллинекъ.

Въ защиту своего тезиса г. Кистяковскій приводитъ то соображеніе, что даже въ федераціяхъ имѣются въ наличности тенденціи къ созданію общихъ уголовныхъ и гражданскихъ кодексовъ и т. д., и что автономія, такимъ образомъ, не должна выходить изъ тѣхъ предѣловъ, которые онъ опредѣляетъ для Царства Польскаго.

Всѣ эти доказательства, на мой взглядъ, ошибочно построены. Авторъ, вмѣсто того, чтобы стать на реальную почву и выводить степень автономіи изъ степени культурныхъ, хозяйственныхъ и соціально-политическихъ особенностей данной территоріи,—исходитъ совершенно произвольно изъ абстрактнаго понятія автономіи, которое и хочетъ приспособить къ конкретнымъ условіямъ отдѣльныхъ областей.

Ссылка на Еллинека рѣшительно ничего не доказываетъ; дѣло не въ томъ, какъ лучше назвать то положеніе, которое Кроація занимаетъ по отношенію къ Венгріи,—автономіей или полугосударствомъ (Staatsfragment), а въ томъ, что лучше отвѣчаетъ интересамъ населенія этого края, равно какъ интересамъ сожи-

---

[1]) № 4, 1907 г.

[2]) Изданіе юридическаго книгоиздательства „Право“ СПБ. 1906 г.

тельства обоихъ этихъ народовъ—узкая сфера политической самостоятельности или болѣе широкій кругъ автономіи. Если даже въ федераціяхъ имѣются общіе кодексы, то они могутъ быть лишь постольку желательными, поскольку ихъ населеніе живетъ одной общей культурной жизнію на почвѣ одинаковыхъ соціальныхъ условій. Г. Кистяковскій утверждаетъ, что Кроація и англійскія колоніи составляютъ исключеніе, и степень ихъ автономіи не можетъ служить образцомъ для другихъ областей. И тутъ предъ нами то же голословное утвержденіе. Въ самомъ дѣлѣ, отчего, напримѣръ, Чехія по отношенію къ Австріи и Царство Польское по отношенію къ Россіи не могутъ пользоваться той же степенью самостоятельности? Неужели Кроація представляетъ собою болѣе рѣзко выраженную культурно-политическую индивидуальность, чѣмъ эти края? Ясно, что нѣтъ. Какія же послѣ этого доказательства можетъ привести г. Кистяковскій въ подтвержденіе своего положенія, что Царство Польское не должно пользоваться даже такой автономіей, какъ Кроація?—Ничего рѣшительно, кромѣ централистическихъ симпатій и произвольныхъ субъективныхъ понятій объ автономіи „естественной" въ противоположность „неестественной". Ошибается также г. Кистяковскій, когда онъ говоритъ, что его автономія Царства Польскаго совпадаетъ съ автономіей австрійскихъ провинцій. Въ этихъ послѣднихъ сеймы не регулируютъ всѣхъ областныхъ дѣлъ; такъ, напримѣръ, университеты находятся въ веденіи центральнаго парламента, а не сеймовъ, съ другой стороны, въ провинціяхъ параллельно дѣйствуютъ административныя учрежденія государственныя и областныя, такъ что автономныя власти этихъ провинцій отнюдь не завѣдуютъ всей администраціей.

Въ простыхъ государствахъ отдѣльныя провинціи часто значительно отличаются другъ отъ друга: географическимъ своимъ положеніемъ, характеромъ почвы, развитіемъ обрабатывающей промышленности, степенью развитія торговыхъ отношеній, хозяйственной и духовной культурой населенія, плотностью послѣдняго и т. п. Все это сообщаетъ каждой провинціи опредѣленную индивидуальность, вырабатываетъ спеціальные мѣстные интересы, удовлетворить которые можетъ только само населеніе. То же можно сказать и о территоріальныхъ единицахъ, являющихся искуственнымъ насажденіемъ администраціи, а не продуктомъ исторической традиціи и культурно-экономическихъ особенностей.

Я не стану тутъ анализировать разныя теоріи о правѣ отдѣль-

ныхъ территоріальныхъ единицъ въ государствѣ на автономію и самоуправленіе, теоріи, неспособныя совершенно объяснить эту проблему, являющуюся продуктомъ реальныхъ потребностей общества, а не тѣхъ или иныхъ концепцій государственнаго права. Насъ не то должно интересовать, насколько община или провинція имѣютъ или не имѣютъ права самостоятельно рѣшать свои дѣла, вслѣдствіе своего догосударственнаго образованія, или, наконецъ, являются ли территоріальныя единицы юридическими лицами; вопросъ идетъ о пользѣ автономіи для общества и государства.

Объемъ автономіи, такъ же, какъ и ея организація, въ разныхъ государствахъ различнымъ образомъ проявляется.

Въ дальнѣйшемъ своемъ изложеніи я представлю три типа провинціальной автономіи, ихъ положительныя и отрицательныя черты; теперь же я остановлюсь только на вопросѣ о границахъ провинціальной автономіи въ простыхъ государствахъ вообще.

По отношенію ко всему государству провинціи имѣютъ двоякій характеръ: во-первыхъ—обособленныхъ частей, имѣющихъ свою индивидуальность, свои специфическія особенности, свое корпоративное имущество и спеціальные, обусловленные всѣмъ этимъ, интересы; во-вторыхъ—почвы, на которой проявляется общая дѣятельность государства. Изъ этого двоякаго характера провинцій вытекаетъ двоякая сфера ихъ автономныхъ правъ. Автономія выражается въ томъ, что провинціальные сеймы издаютъ законы, касающіеся спеціальныхъ интересовъ и особенностей провинціи, а кромѣ того, опредѣляютъ способы исполненія общегосударттвенныхъ законовъ въ рамкахъ территоріи провинціи.

Какъ согласить единство государства съ широкой областной автономіей?

Вопросъ этотъ весьма важный. Для провинцій широкая автономія чрезвычайно выгодна, такъ какъ она способствуетъ возможно лучшему удовлетворенію ихъ потребностей.

Помимо этого, она является школой политической жизни для населенія страны: провинціальныя дѣла менѣе сложны, чѣмъ общегосударственныя, и занятіе ими представляетъ якобы подготовку къ болѣе широкой сферѣ государственной дѣятельности.

Необходимо, однако, чтобы областная автономія не подрывала единства государства, чтобы его интересы, какъ цѣлаго,

были строго соблюдены, и чтобы законы, принятые въ парламентѣ и касающіеся всего государства, соблюдались въ отдѣльныхъ провинціяхъ.

Можно ли точно разграничить вопросы, составляющіе компетенцію общегосударственнаго законодательства и тѣ, которые надлежитъ предоставить областному законодательству?

Само собою разумѣется, что все обнимающее специфическія особенности провинцій, ихъ имущества и т. п., должно быть отдано въ вѣдѣніе провинціальныхъ сеймовъ.

Вопросы экономическіе, не затрагивающіе спеціально областного хозяйства, пути сообщенія, народное образованіе, администрація, благотворительность и т. п. могутъ составлять компетенцію и центральнаго и областного законодательства. Необходимо лишь установить какой-нибудь критерій, на основаніи котораго можно было бы провести грань между тѣмъ и другимъ законодательствомъ.

По моему мнѣнію, критерій этотъ самъ собой напрашивается, если нѣсколько глубже проникнуться задачами государства и необходимыми условіями его единства.

У государства имѣются извѣстныя потребности, которыя безусловно должны быть удовлетворены, а именно: денежныя суммы на расходы, покрываемые налогами, которые должны быть однообразны для всего государства; пути сообщенія разныхъ категорій, соединяющіе важные пункты промышленной, торговой, культурной и административной жизни; учебныя заведенія разныхъ разрядовъ, общія и профессіональныя административныя учрежденія, строго подчиненныя центральной власти и дѣйствующія одинаково на всемъ протяженіи государства и т. д. и т. д.

Нѣтъ нужды перечислять всѣ потребности современнаго государства. *Въ извѣстныхъ, точно опредѣленныхъ границахъ онѣ должны быть удовлетворены, являясь необходимымъ minimum'омъ въ интересахъ нормальнаго развитія государственной жизни. Потребности эти должны быть предметомъ постановленій центральнаго парламента, ибо только онъ можетъ быть компетентнымъ судьей въ вопросахъ, касающихся интересовъ всего государства. Зато все то, что выходитъ за предѣлы этой общей нормы, можетъ и должно быть предметомъ вѣдѣнія провинціальныхъ сеймовъ.*

Это есть единственно раціональный критерій, отвѣчающій какъ интересамъ единаго государства, такъ и провинцій. Однородность сохраняется тамъ, гдѣ она желательна и необходима, и

въ то же время остается мѣсто для проявленія областного своеобразія и индивидуализма, обезпечивающаго населеніе отъ шаблона и рутины. Мысль эту мы можемъ лучше пояснить на примѣрахъ. Государство нуждается въ нѣкоторыхъ путяхъ сообщенія, имѣющихъ для него общее значеніе; провинціи, на основаніи принятаго въ парламентѣ рѣшенія, должны принимать участіе въ проведеніи ихъ. Зато пути сообщенія, не имѣющіе общегосударственнаго значенія, должны быть предоставлены вѣдѣнію провинціальныхъ сеймовъ.

Государство устанавливаетъ общій типъ среднихъ учебныхъ заведеній, желая создать извѣстный минимальный уровень средняго образованія. Всѣ провинціи должны имѣть учебныя заведенія, въ которыхъ проходятся предметы, утвержденные парламентомъ. Сеймы, однако, должны пользоваться правомъ вводить въ общую программу средней школы нѣкоторые дополнительные предметы, не предусмотрѣнные центральнымъ парламентомъ.

Парламентъ дѣлаетъ общія и обязательныя для всего государства постановленія относительно охраны народнаго здравія, постановленія, составляющія minimum необходимыхъ для данной цѣли условій; провинціальные сеймы должны, однако, имѣть возможность издавать дополнительныя правила, не противорѣчащія первымъ, на основаніи которыхъ можно было бы лучше обезпечить санитарное благосостояніе данной провинціи, и т. д.

Изъ сдѣланнаго выше опредѣленія вопросовъ, входящихъ въ компетенцію парламента и провинціальныхъ сеймовъ, само собою вытекаетъ то соображеніе, что вопросы спеціальные, касающіеся отдѣльныхъ провинцій въ цѣломъ, должны быть предметомъ вѣдѣнія ихъ законодательныхъ собраній. Послѣднія должны имѣть возможность создавать соотвѣтствующія учрежденія въ своихъ областяхъ, какъ напр.: спеціальныя учебныя заведенія, независимо отъ общегосударственныхъ, благотворительныя заведенія, не предусмотрѣнныя общими законами, и т. д.

Чѣмъ шире провинціальная автономія, тѣмъ больше готовности проявляетъ населеніе въ дѣлѣ удовлетворенія мѣстныхъ потребностей.

Въ этой книгѣ я не буду заниматься вопросомъ объ автономіи уѣздовъ, волостей (гминъ) и городовъ, которому мною будетъ посвящена спеціальная работа; тутъ же при описаніи провинціальной автономіи я буду касаться мелкихъ территоріальныхъ еди-

ницъ постольку, поскольку это будетъ необходимо для лучшаго пониманія этой послѣдней.

Все то, что было сказано въ введеніи о системѣ выборовъ въ парламентъ, о тѣхъ широкихъ демократическихъ основаніяхъ, на которыхъ она должна быть построена—въ большей еще мѣрѣ относится къ выборамъ въ провинціальные сеймы.

Постановленія послѣднихъ не должны противорѣчить обязательнымъ постановленіямъ центральнаго парламента; наблюдать за этимъ долженъ представитель государственной власти въ провинціи, назначаемый министерствомъ и подчиненный ему. Въ случаѣ принятія провинціальнымъ сеймомъ постановленія, противорѣчащаго существующимъ законамъ, начальникъ провинціи обязанъ внести по этому поводу жалобу въ верховный судъ государства, который, какъ судебное учрежденіе, разрѣшаетъ вопросъ, насколько данное постановленіе противорѣчитъ законамъ государства, и, въ зависимости отъ этого, признаетъ или не признаетъ его дѣйствительнымъ. Только такимъ образомъ мыслимо сохраненіе независимости провинціальныхъ сеймовъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и единства государства.

Въ зависимости отъ того, являются ли провинціальныя учрежденія выраженіемъ соціальныхъ нуждъ провинціи или только частью однородныхъ во всемъ государствѣ учрежденій, или, наконецъ, соединяютъ въ себѣ обѣ указанныя черты,—управленіе ими должно находиться то въ рукахъ областныхъ органовъ, избранныхъ сеймомъ, то въ рукахъ государственныхъ чиновниковъ, назначаемыхъ центральнымъ правительствомъ или подчиненными ему органами, то, наконецъ,—въ рукахъ смѣшанныхъ комитетовъ, составленныхъ изъ государственныхъ и автономныхъ чиновниковъ.

Такая система наиболѣе соотвѣтствовала бы организаціи провинціи: къ сожалѣнію, однако, она во всей своей полнотѣ до сихъ поръ не была примѣнена въ простыхъ государствахъ.

Раздѣленіе Франціи на департаменты считается отъ Великой Революціи. Оно было сдѣлано искусственнымъ образомъ вмѣсто старыхъ провинцій, въ которыхъ видѣли пережитокъ средневѣковаго партикуляризма и препятствіе для упроченія національнаго и государственнаго единства. Въ настоящее время Франція дѣлится на 87 департаментовъ съ разнымъ количествомъ населенія. Такъ, напримѣръ, Сенскій департаментъ, въ составъ котораго входитъ Парижъ, насчитываетъ около 4 милліоновъ жителей, Сѣ-

верный департаментъ—1,866,994, шесть другихъ департаментовъ отъ 700,000 до 1,000,000; 28 департаментовъ имѣетъ меньше 300,000 жителей; самый меньшій изъ нихъ Бельфортъ насчитываетъ 92.000 населенія.

Департаменты имѣютъ свои сеймы—Генеральные Совѣты департаментовъ. Число ихъ членовъ, избираемыхъ всеобщимъ голосованіемъ въ каждомъ кантонѣ [1]) на 6 лѣтъ, зависитъ отъ числа кантоновъ, и въ разныхъ департаментахъ колеблется между 7 и 65; каждые три года половина ихъ числа обновляется.

За исключеніемъ періода парламентскихъ сессій, президентъ республики можетъ всегда мотивированнымъ декретомъ распустить Генеральные Совѣты департаментовъ.

Сомнѣнія насчетъ правильности выборовъ разрѣшаются Государственнымъ Совѣтомъ [2]). Жалоба на неправильность выборовъ члена Генеральнаго Совѣта департамента можетъ быть подана членомъ его, префектомъ или даже однимъ изъ избирателей.

Каждый годъ происходятъ двѣ очередные сессіи Генеральныхъ Совѣтовъ: 15-тидневная въ апрѣлѣ и мѣсячная въ августѣ. Чрезвычайныя сессіи на 8 дней могутъ быть созваны президентомъ республики по заявленію $^2/_3$ членовъ Генеральнаго Совѣта. Должности членовъ не оплачиваются.

Генеральные Совѣты департаментовъ къ выполненію извѣстнаго круга дѣлъ принуждаются государствомъ; въ случаѣ неудовлетворительнаго ихъ исполненія, правительство дѣлаетъ соотвѣтствующія распоряженія. Исполненіе другой категоріи дѣлъ Совѣтомъ является предметомъ его доброй воли, и правительство не можетъ его къ этому принудить.

Обязательныя функціи Совѣтовъ слѣдующія: распредѣленіе между различными округами департамента установленныхъ департаментскихъ налоговъ; разсмотрѣніе заявленій округовъ и общинъ, касающихся измѣненія выпавшихъ на ихъ долю налоговъ [3]), наемъ и содержаніе зданій для префектуры, подпрефектуры, судебныхъ учрежденій, а также помѣщеній для департаментской полиціи (жандармеріи).

---

[1]) Это—мелкія территоріальныя единицы, которыхъ коснусь послѣ.

[2]) Государственный Совѣтъ во Франціи есть судебно-административное учрежденіе, составленное изъ назначенныхъ правительствомъ чиновниковъ.

[3]) Сложная работа по распредѣленію налоговъ фактически выполняется чиновниками министерства финансовъ; Совѣты же только санкціонируютъ обыкновенно ихъ предложенія.

Кромѣ того, въ вѣдѣніи Совѣтовъ находятся: пути сообщенія, благотворительныя заведенія, больницы и пріюты, субсидіи учебнымъ заведеніямъ, ассигнованіе разныхъ суммъ на цѣли развитія промышленности, торговли, земледѣлія и культуры страны вообще.

Въ началѣ существованія Генеральныхъ Совѣтовъ департаментовъ преобладали въ нихъ вопросы первой категоріи, въ настоящее же время—второй категоріи.

Для характеристики дѣятельности Генеральныхъ Совѣтовъ я приведу тутъ нѣсколько данныхъ, относящихся къ расходамъ на означенныя выше цѣли.

Въ 1899 году всѣ департаменты Франціи израсходовали въ общемъ около 300.000.000 франковъ; сумма эта, съ перваго взгляда крупная, блѣднѣетъ предъ расходами того же года самого Парижа, достигающими суммы въ 600.000.000 франковъ.

Изъ этихъ 300 милліоновъ франковъ департаменты израсходовали на:

пути сообщенія	135.076.006	франк.
благотворительность.	73.721.803	„
содержаніе зданій.	18.000.000	„
жалованіе и награды низшимъ чиновникамъ префектуры. . . .	5.000.000	„
субсидіи школамъ, лицеямъ и библіотекамъ.	4.458.155	„

Къ этому прибавлю тутъ, что начиная съ 1893 года организована безплатная медицинская помощь для бѣднаго населенія, регистрируемаго особыми списками. Оно раздѣляется на три категоріи: имѣющихъ постоянную осѣдлость въ общинѣ — такихъ больше всего, живущихъ въ разныхъ мѣстахъ департамента, и не имѣющихъ вообще опредѣленнаго мѣстожительства. Первой категоріи лицъ оказываютъ медицинскую помощь общины изъ собственныхъ суммъ и субсидій Совѣтовъ департаментовъ; вторая категорія пользуется медицинской помощью изъ суммъ Совѣтовъ департаментовъ; расходы же по лѣченію лицъ третьей категоріи несетъ только государство.

Огромную роль въ дѣятельности Совѣтовъ департаментовъ играютъ дома для умалишенныхъ и дѣтскіе пріюты, организація коихъ всецѣло зависитъ отъ нихъ же.

Въ области благотворительности, гигіены и подъема культуры

въ департаментахъ, Генеральные Совѣты имѣютъ широкое поле дѣятельности. Учебныя заведенія содержатся какъ государствомъ, такъ и общиной; Генеральные Совѣты ассигнуютъ нѣкоторымъ изъ нихъ въ исключительныхъ случаяхъ единовременныя и постоянныя субсидіи.

Доходы департаментовъ черпаются: изъ дополнительныхъ налоговъ, доходовъ съ принадлежащаго имъ имущества и, кромѣ того, изъ добровольныхъ или обязательныхъ взносовъ государства, общинъ и общественныхъ учрежденій. Первый источникъ доходовъ распадается на двѣ главныя категоріи: обыкновенные и чрезвычайные дополнительные налоги; обыкновенные ежегодно заранѣе устанавливаются парламентомъ; чрезвычайные—до опредѣленнаго закономъ предѣла обложенія—устанавливаются Генеральными Совѣтами департаментовъ. Чрезвычайные дополнительные налоги вмѣстѣ съ частью обыкновенныхъ, назначенныхъ на пути сообщенія, составляютъ вмѣстѣ большинство департаментскихъ доходовъ. Въ 1899 году они достигли 186 милліоновъ франковъ на общую сумму въ 300 милліоновъ франковъ. Въ томъ же году поступило въ распоряженіе Генеральныхъ Совѣтовъ 72.000.000 франковъ отъ государства, общинъ и разныхъ общественныхъ учрежденій. Доходъ съ имущества департаментовъ весьма незначителенъ—въ упомянутомъ 1899 году онъ равнялся суммѣ 2.066.000 франковъ; въ общемъ, департаменты вынуждены еще дѣлать займы.

Хотя дѣйствующее нынѣ положеніе о департаментахъ запрещаетъ Генеральнымъ Совѣтамъ обращаться къ правительству съ представленіями и требованіями чисто политическаго характера, однако, въ виду всей невозможности строго отграничить подобныя заявленія отъ другихъ, и въ виду того, что, даже признанныя незаконными, они все же являются извѣстнаго рода демонстраціей, департаментскіе Совѣты иногда такимъ образомъ проявляютъ извѣстную политическую активность. Пресса, общественное мнѣніе вообще и правительство считаются съ этой политической тенденціей, обнаруживаемой департаментами.

Французская конституція предоставяетъ избраніе членовъ Сената избирательнымъ коллегіямъ, составленнымъ изъ депутатовъ даннаго департамента, членовъ Генеральныхъ Совѣтовъ департаментовъ, членовъ Окружныхъ Совѣтовъ департамента, а также делегатовъ, выбранныхъ въ каждой общинѣ изъ среды ея избирателей Общиннымъ Совѣтомъ. Такимъ образомъ, на долю Генеральныхъ

Совѣтовъ выпадаетъ довольно значительная роль при выборахъ въ Сенатъ; это обстоятельство даетъ имъ возможность оказать извѣстное вліяніе на правительство въ лицѣ министровъ.

Законъ 15 февраля 1872 года предоставляетъ Генеральнымъ Совѣтамъ департаментовъ въ чрезвычайныхъ случаяхъ особыя полномочія. Если Національное Собраніе или другое соотвѣтствующее ему учрежденіе будетъ незаконно распущено или встрѣтитъ препятствіе къ своему собранію со стороны узурпатора или толпы, Генеральные Совѣты департаментовъ должны собраться сами, не ожидая оффиціальнаго созыва, въ главномъ или другомъ городѣ департамента и принять необходимыя мѣры къ поддержанію порядка и спокойствія въ департаментѣ; кромѣ этого, они должны въ этомъ случаѣ выслать по два делегата въ тотъ городъ, гдѣ находится законное правительство и депутаты. Нѣкоторые французскіе публицисты сомнѣваются въ обязательной силѣ этого закона, считая его уничтоженнымъ конституціей 1875 года.

Постановленія Генеральныхъ Совѣтовъ подлежали было строгому контролю правительства, которое могло ихъ по своей волѣ видоизмѣнять и кассировать. Въ настоящее время господствуетъ тотъ принципъ, на основаніи котораго эти постановленія могутъ быть въ случаѣ явнаго нарушенія дѣйствующихъ законовъ кассированы, но не видоизмѣнены. Актъ этотъ выполняетъ тогда президентъ республики по выслушаніи мнѣнія Государственнаго Совѣта.

Постановленія Генеральныхъ Совѣтовъ могутъ быть обжалованы префектомъ въ теченіе 20 дней послѣ закрытія сессіи; если со стороны правительства въ теченіе двухъ мѣсяцевъ не поступаетъ отвѣта на жалобу, постановленіе пріобрѣтаетъ силу закона.

Въ нѣкоторыхъ отдѣльныхъ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ закономъ, постановленія Генеральныхъ Совѣтовъ тогда только входятъ въ силу, когда въ теченіе трехъ мѣсяцевъ со дня закрытія сессіи со стороны правительства не послѣдовалъ мотивированный декретъ, пріостанавливающій исполненіе этихъ постановленій. Этотъ строгій надзоръ простирается главнымъ образомъ на дѣла, касающіяся пріобрѣтенія, продажи и замѣны недвижимаго имущества департаментовъ, отданнаго въ пользованіе префектурѣ, подпрефектурѣ, судебнымъ учрежденіямъ, нормальнымъ школамъ, тюрьмамъ и полиціи, о также на другія второстепенныя дѣла, касающіяся исключительно департаментовъ. Займы и чрезвычайные дополнительные налоги, равно какъ и бюджетъ департамента, должны быть утверждены правительствомъ.

Ясно, такимъ образомъ, что и теперь еще правительственный контроль надъ департаментами чрезвычайно значителенъ.

Генеральные Совѣты до сихъ поръ не имѣютъ своихъ собственныхъ исполнительныхъ органовъ, что, понятно, составляетъ огромный пробѣлъ въ дѣйствующемъ положеніи. Въ этомъ вопросѣ остановились на компромиссѣ: Генеральные Совѣты ежегодно выбираютъ департаментскія комиссіи, состоящія изъ 3—7 человѣкъ, задачей которыхъ является контролированіе дѣйствій префекта и департаментской администраціи вообще и наблюденіе за исполненіемъ постановленій. Сами департаментскія комиссіи не имѣютъ, однако, никакой власти. Собираются онѣ каждый мѣсяцъ

Вся исполнительная власть сосредоточена въ рукахъ префекта, являющагося представителемъ администраціи въ департаментѣ, назначаемымъ и подчиненнымъ центральному правительству. Онъ исполняетъ много функцій: онъ—начальникъ полиціи, попечитель школъ,[1]) несетъ обязанности агента по рекрутскому набору, исполнитель постановленій Генеральныхъ Совѣтовъ; назначаетъ большинство чиновниковъ въ департаментѣ, замѣщаетъ должности въ департаментскихъ учрежденіяхъ, открываемыхъ Генеральными Совѣтами; послѣдніе могутъ только опредѣлить тѣ условія, которымъ эти чиновники должны удовлетворять.

Такая широкая власть префекта легко приводила бы къ конфликтамъ между нимъ, съ одной стороны, и Генеральнымъ Совѣтомъ и департаментской комиссіей, съ другой, если бы Совѣтъ не имѣлъ возможности своими постановленіями производить на него всегда давленіе. Такъ, напримѣръ, Генеральный Совѣтъ, недовольный префектомъ, можетъ отказать ему въ ассигнованіи средствъ на необходимыя дороги или на жалованье низшему персоналу префектуры и подпрефектуры. Кромѣ этого, Совѣтъ пользуется черезъ сенаторовъ извѣстнымъ вліяніемъ въ министерствѣ; наконецъ, парламентское французское правительство не можетъ игнорировать автономныя учрежденія департаментовъ, избранныя всеобщимъ голосованіемъ. Префектъ, такимъ образомъ, являясь фактически чиновникомъ центральнаго правительства, вмѣстѣ съ тѣмъ на практикѣ значительно зависитъ отъ Генеральнаго Совѣта.

Для полноты картины я скажу нѣсколько словъ о низшихъ автономно-территоріальныхъ единицахъ.

---

1) Онъ назначаетъ учителей и имѣетъ надъ ними надзоръ.

Прим. переводчика.

Округъ (Arrondissement) является избирательной (по отношенію къ палатѣ депутатовъ—*прим. пер.)* и судебной единицей, имѣетъ свой Окружной Совѣтъ, который избирается по кантонамъ. Онъ распредѣляетъ между общинами суммы налоговъ, назначенныхъ на округъ. Дѣятельность Окружного Совѣта подчинена строгому контролю префекта.

Кантонъ (Canton) есть избирательная единица для выборовъ членовъ Генеральнаго Совѣта департамента и Окружного Совѣта а также для иныхъ чисто административныхъ цѣлей.

Самой мелкой автономно - самоуправляющейся единицей является городская и сельская община (Commune). Всѣхъ общинъ во Франціи—36.170. Большинство изъ нихъ насчитываетъ меньше, чѣмъ 1500 жителей въ каждой, а многія изъ нихъ и менѣе 500. Всѣ французскіе города, за исключеніемъ Парижа и Ліона обладаютъ общинной организаціей.

Общины выбираютъ всеобщимъ голосованіемъ муниципальные Совѣты; послѣдніе выбираютъ мера, являющагося начальникомъ общины. Несмотря на выборную должность мера, онъ не только чиновникъ низшей автономной единицы, но и государственный чиновникъ, подчиненный префекту. Послѣдній можетъ отстранить его отъ должности на мѣсяцъ, а президентъ республики—на три мѣсяца. Всѣ распоряженія мера могутъ быть отмѣнены префектомъ. Президентомъ республики меръ можетъ быть совершенно смѣщенъ съ должности. Меръ, кромѣ разныхъ другихъ обязанностей, назначаетъ личный составъ полиціи и другихъ низшихъ должностныхъ лицъ общины. Въ общинахъ съ населеніемъ до 40.000 назначеніе полиціи одобряется префектомъ, въ общинахъ же съ большимъ населеніемъ—необходимъ еще декретъ.

Муниципальные Совѣты являются въ общинѣ тѣмъ же, чѣмъ Генеральные Совѣты въ департаментѣ, и подлежатъ также строгому контролю правительственныхъ властей. Они имѣютъ ежегодно 4 очередныя сессіи. Дѣятельность ихъ можетъ быть пріостановлена префектомъ на одинъ мѣсяцъ, а декретомъ Совѣта Министровъ президентъ можетъ ихъ совершенно распустить.

Такимъ образомъ, какъ мы видимъ, власть бюрократіи во Франціи еще очень сильна; на практикѣ, однако, она должна считаться съ автономными учрежденіями и общественнымъ мнѣніемъ. Это обстоятельство, по крайней мѣрѣ, въ извѣстной степени ослабляетъ излишній бюрократизмъ и централизмъ французскихъ учрежденій.

Въ 1895 году возникло во Франціи довольно сильное движеніе, направленное къ реорганизаціи автономныхъ учрежденій на основѣ расширенія ихъ компетенціи и увеличенія ихъ самостоятельности. Правительство назначило специальную комиссію для разсмотрѣнія этого вопроса. Это движеніе, однако, не дало пока никакихъ практическихъ результатовъ, а только вызвало извѣстное количество научныхъ и публицистическихъ работъ объ автономіи и самоуправленіи.

Другіе вопросы поглотили вниманіе французовъ, и парламентъ не издалъ никакихъ законовъ, касающихся расширенія автономіи и самоуправленія.

III.

Въ этой главѣ я разсмотрю провинціальныя учрежденія Англіи, которая, являясь въ цѣломъ государствомъ сложнымъ, составляетъ въ отношеніи къ коренннымъ своимъ провинціямъ однородный государственный организмъ.

Описаніе въ связномъ очеркѣ автономныхъ провинціальныхъ учрежденій въ Англіи наталкивается, по признанію многихъ писателей, занимающихся этимъ предметомъ, на многія прямо непреодолимыя трудности.

Англійскія учрежденія вообще возникали постепенно, въ теченіе долгаго ряда лѣтъ; всѣ реформы являлись тутъ обыкновенно компромиссомъ между старыми учрежденіями и новыми, оставляя послѣ себя пережитки старины; для полнаго пониманія каждаго англійскаго учрежденія въ отдѣльности необходимо обратиться далеко назадъ къ исторіи. Провинціальныя учрежденія Англіи слишкомъ огромны по количеству, слишкомъ запутаны, чтобы можно было ихъ обнять одной общей схемой, какъ, напр., во Франціи.

До послѣдняго времени центръ тяжести политической жизни страны находился въ институтѣ мировыхъ судей. Въ теченіе ряда вѣковъ мировые судьи выполняли много крупныхъ обязанностей, обнимающихъ всѣ стороны общественной жизни: разрѣшали уголовныя дѣла извѣстной категоріи, завѣдывали полиціей, заботились о народномъ здравіи и издавали соотвѣтствующія всему этому распоряженія, принимали мѣры противъ распространенія эпидеміи скота, наблюдали за дорогами, слѣдили за правильностью мѣръ и вѣсовъ; контролировали дѣятельность тюремнаго управленія, больницъ и другихъ заведеній; завѣдывали попеченіемъ о бѣдныхъ въ приходахъ.

Мировыхъ судей назначалъ король изъ среды зажиточныхъ мѣстныхъ людей. Должность эта была безплатная. Мировые судьи были независимы, и они не могли быть смѣщены съ должности подобно другимъ чиновникамъ; дѣятельность ихъ, однако, подлежала общему контролю государства. Въ общемъ, они довольно хорошо выполняли свои обязанности, поскольку онѣ обнимали интересы общественной безопасности, содержаніе дорогъ и т. п. Но фактъ ихъ происхожденія изъ среды высшей аристократіи не могъ не оказать своего вліянія на ихъ дѣятельность: интересы широкихъ народныхъ низовъ ими недостаточно принимались во вниманіе. Съ теченіемъ времени, вмѣстѣ съ все большимъ осложненіемъ самой жизни, огромная масса работы просто стала обременять мировыхъ судей. Мало-по-малу стали въ 19 вѣкѣ возникать новыя отдѣльныя учрежденія для удовлетворенія отдѣльныхъ мѣстныхъ потребностей.

Постепенная демократизація Англіи вызывала необходимость въ окончательной реорганизаціи мѣстныхъ автономныхъ и самоуправляющихся учрежденій; также выступала необходимость въ объединеніи нѣкоторыхъ учрежденій. Въ виду этого парламентъ издалъ цѣлый рядъ законовъ, регулирующихъ мѣстныя отношенія. Важнѣйшіе изъ нихъ изданы были въ 1888 и 1894 годахъ.

Территоріально-автономной мѣстной единицей является въ Англіи графство. Кромѣ графствъ, обладающихъ собственными сеймиками и администраціей, имѣются графства судебныя, военныя и парламентскія, служащія для выборовъ въ парламентъ. Разныя эти графства не покрываютъ другъ друга.

Въ этомъ трудѣ я буду разсматривать только объемъ дѣятельности, организацію и значеніе графствъ, какъ автономныхъ и самоуправляющихся единицъ.

Графства имѣютъ свои представительныя собранія или, такъ наз., Совѣты графствъ, компетенціи которыхъ подлежатъ слѣдующія дѣла:

1) Содержаніе и проведеніе на территоріи графства трактовъ, поскольку они не находятся въ вѣдѣніи городскихъ властей, какъ проходящіе черезъ данную городскую территорію.

2) Охрана рѣкъ отъ нечистоты; охрана скота отъ эпидимическихъ болѣзней; предохранительныя мѣры противъ распространенія вредныхъ насѣкомыхъ; наблюденіе за рыболовствомъ и птицеводствомъ.

3) Въ области благотворительной дѣятельности: содержаніе психіатрическихъ лѣчебницъ графства; регулированіе эмиграціи жителей графства; частичныя издержки для проведенія анкетъ о бѣдныхъ.

4) Выдача разрѣшеній на открытіе музыкальныхъ клубовъ и ипподромовъ.

5) Наблюденіе за единствомъ мѣръ и вѣсовъ въ странѣ.

6) Школьное дѣло. Послѣ изданія закона 1902 года компетенція Совѣтовъ графствъ въ дѣлѣ организаціи школъ значительно расширилась. Задача ихъ состоитъ въ томъ, чтобы въ школьномъ вопросѣ держаться одной опредѣленной системы по отношенію какъ предметовъ преподаванія, такъ и педагогическихъ принциповъ. Города, насчитывающіе меньше, чѣмъ 10.000 населенія, и городскіе округи [1]) съ населеніемъ меньше 20.000 подчинены Совѣтамъ въ дѣлахъ средняго и высшаго образованія. Вслѣдствіе этого, приходы и приходскіе союзы утратили свое прежнее значеніе въ школьномъ дѣлѣ. Открытіе разныхъ учебныхъ заведеній, опредѣленіе ихъ программъ, надзоръ за ними, — все это входитъ въ компетенцію Совѣтовъ графства и другихъ автономныхъ и мѣстныхъ учрежденій подъ общимъ контролемъ Совѣта народнаго просвѣщенія (министерство просвѣщенія). Совѣты графствъ и другія аналогичныя учрежденія выбираютъ для руководства школьнымъ дѣломъ спеціальныя коммиссіи, которыя въ свою очередь кооптируютъ спеціалистовъ. Только дѣла, касающіяся налоговъ и займовъ на школьныя цѣли, разсматриваются и разрѣшаются непосредственно Совѣтами графствъ.

Въ Англіи существуютъ „свободныя“ и государственныя школы. Первыя основаны на частныя средства; огромное ихъ большинство носитъ характеръ религіозный, и возникаютъ онѣ обыкновенно при участіи духовенства или англиканскаго или сектъ, не исповѣдующихъ государственной религіи. Часть ихъ основана на средства автономныхъ учрежденій. Государство оказываетъ матеріальную поддержку и тѣмъ и другимъ.

Всѣ дѣти обязаны пройти семилѣтній курсъ началь-

---

1) См. ниже.

наго образованія. Въ 1895 году въ „свободныхъ“ школахъ было 2.500.000 учащихся, въ государственныхъ—2.000.000.

Даже послѣ закона 1902 года, отдавшаго надзоръ надъ всѣми учебными заведеніями всецѣло въ руки Совѣтовъ графствъ и другихъ аналогичныхъ учрежденій, дуализмъ вѣроисповѣдныхъ и политическихъ школъ не былъ устраненъ. Надзоръ надъ учебными заведеніями имѣютъ Совѣты попечителей, которые, поскольку рѣчь идетъ о государственныхъ школахъ, состоятъ изъ 4 членовъ, назначенныхъ Совѣтами графствъ, и 2 членовъ, назначенныхъ приходами; попечительство „свободныхъ“ школъ состоитъ изъ двухъ членовъ, назначенныхъ Совѣтами графствъ и 4 членовъ, выбранныхъ основателями этихъ школъ.

7) Надзоръ надъ разными мѣстными учрежденіями. Въ этомъ отношеніи Совѣты графствъ имѣютъ довольно широкія полномочія: опредѣляютъ число членовъ приходскихъ Совѣтовъ, рѣшаютъ вопросъ объ образованіи тѣмъ или инымъ приходомъ приходскаго Совѣта, разрѣшаютъ вопросы о территоріальномъ распредѣленіи округовъ, городовъ и т. п., утверждаютъ постановленія приходскихъ Совѣтовъ объ отчужденіи частной недвижимости; ссужаютъ извѣстныя суммы приходскимъ Совѣтамъ и уполномочиваютъ послѣдніе дѣлать займы.

8) Организація и содержаніе въ графствѣ вмѣстѣ съ мировыми судьями полиціи, которая, однако, подчинена также министерству внутреннихъ дѣлъ, иногда даже непосредственно.

9) Завѣдываніе и управленіе собственностью графства.

10) Производство займовъ, установленіе, раскладка и взиманіе налоговъ.

11) Назначеніе, контролированіе чиновниковъ графства и опредѣленіе имъ вознагражденія.

Ясно, что полномочія Совѣтовъ графствъ весьма обширны. Я ихъ только обобщилъ, упустивъ цѣлый рядъ вопросовъ, подлежащихъ компетенціи автономныхъ графствъ.

Но широкая сфера дѣятельности требуетъ большихъ матеріальныхъ средствъ. Необходимо поэтому разсмотрѣть источники доходовъ графствъ:

1) Суммы, получаемыя изъ государственной казны, и доставляемыя патентнымъ сборомъ, а также $^2/_3$ обложенія наслѣдственныхъ имуществъ. Средства эти распредѣляются подъ руководствомъ министерства мѣстнаго управленія между отдѣльными графствами. Они, однако, не могутъ быть израсходованы произвольно, а могутъ только покрывать строго опредѣленные расходы, а именно: расходы по администраціи благотворительныхъ заведеній, на жалованье санитарнымъ служащимъ графства, по веденію списковъ рожденныхъ и умершихъ, содержанію полиціи, призрѣнію бѣдныхъ психическихъ больныхъ и по техническому образованію. И только въ томъ случаѣ, когда означенныя графы расходовъ заполнены изъ какого-нибудь иного источника,—суммы, полученныя отъ государства черезъ графство, могли бы быть предназначены на иныя цѣли.

2) Займы. Совѣты графствъ имѣютъ право съ разрѣшенія министра мѣстнаго управленія дѣлать займы, съ тѣмъ, однако, условіемъ, что они должны въ теченіе 30 лѣтъ быть уплачены путемъ ежегоднаго погашенія. Если заемъ превышаетъ десятую часть собственности графства, то разрѣшеніе министра тутъ недостаточно; необходимо еще согласіе парламента.

3) Обложеніе податями приходовъ, входящихъ въ составъ графствъ, если первые два источника оказываются недостаточными. Этотъ источникъ дохода принесъ въ 1890/91 году больше 1.500.000 фунтовъ стерлинговъ.

4) Штрафы, налагаемые Совѣтами графствъ за нарушеніе обязательныхъ постановленій въ графствѣ. Штрафъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ не можетъ превысить сумму въ 5 фун. стер.

Государственнымъ учрежденіемъ, контролирующимъ дѣятельность Совѣтовъ графствъ, является министерство мѣстнаго управленія (Local governement board), о которомъ я говорилъ выше. Полномочія его заключаются въ слѣдующемъ: надзоръ за правильнымъ теченіемъ дѣлъ въ графствѣ, утвержденіе нѣкоторыхъ постановленій Совѣтовъ графствъ и выдача имъ разрѣшеній на тѣ или другія предпріятія, наконецъ—провѣрка финансовыхъ отчетовъ графствъ. Это министерство состоитъ изъ 4 департа-

ментовъ: попеченія о бѣдныхъ, строительнаго, санитарнаго и финансоваго.

Министерство народнаго просвѣщенія нѣкоторымъ образомъ контролируетъ дѣятельность графствъ въ области школьнаго дѣла.

Министерство внутреннихъ дѣлъ контролируетъ дѣятельность полиціи графствъ.

Министерство торговли имѣетъ право выдавать разрѣшенія на устройство газовыхъ заводовъ, электрическихъ моторовъ, желѣзныхъ дорогъ.

Министерство земледѣлія слѣдитъ за строгимъ исполненіемъ ветеринарнаго устава.

Этотъ контроль надъ автономіей и самоуправленіемъ графствъ далекъ отъ педантизма и другихъ бюрократическихъ прелестей.

Совѣтъ по дѣламъ мѣстнаго самоуправленія или, другими словами—министерство мѣстнаго управленія, является въ нѣкоторомъ отношеніи судебнымъ учрежденіемъ: это означаетъ, что оно имѣетъ право потребовать, по мѣрѣ надобности, отъ отдѣльныхъ лицъ и всякаго рода учрежденій объясненій и признаній, иногда даже подъ присягой; можетъ подвергнуть наказанію за пренебреженіе имъ, какъ судебнымъ учрежденіемъ, разрѣшаетъ въ послѣдней инстанціи конфликты, возникающіе между подчиненными учрежденіями, а также между ними и частными лицами.

Министерство издаетъ распоряженія и дѣлаетъ разъясненія по вопросу о проведеніи въ жизнь актовъ парламента, который, во избѣжаніе злоупотребленій со стороны министерства, строго контролируетъ его дѣятельность.

Различныя постановленія, принятыя мѣстными и провинціальными учрежденіями, требуютъ вообще утвержденія министерства, особенно въ слѣдующихъ случаяхъ: при изданіи обязательныхъ постановленій, нарушеніе которыхъ влечетъ за собой извѣстное наказаніе; назначеніе нѣкоторыхъ чиновниковъ; производство займовъ.

То обстоятельство, что министерство ассигнуетъ деньги на мѣстныя учрежденія, даетъ ему возможность имѣть на нихъ значительное вліяніе.

Министерство контролируетъ финансовую дѣятельность провинціальныхъ и мѣстныхъ учрежденій черезъ спеціальныхъ агентовъ, которые очень добросовѣстно выполняютъ свои обязанности. Въ 1898—9 году они отказали въ утвержденіи расходовъ въ 2033 случаяхъ. Заинтересованныя учрежденія въ 1106 случаяхъ

подали иски противъ министерства, но въ большинствѣ случаевъ рѣшенія агентовъ были утверждены.

Въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ министерство имѣетъ право устранить отъ должности нѣкоторыхъ чиновниковъ мѣстныхъ провинціальныхъ учрежденій.

Высшій, однако, надзоръ надъ дѣятельностью автономныхъ и самоуправляющихся учрежденій сосредоточенъ въ рукахъ парламента. Это функція его ярче всего выражается въ такъ называемомъ законодательствѣ для отдѣльныхъ случаевъ.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что при всей широтѣ полномочій автономныхъ и самоуправляющихся учрежденій Англіи за центральной властью въ лицѣ министерства мѣстнаго управленія и парламента остается чрезвычайно значительная сфера контроля.

Совѣты графствъ являются выборными учрежденіями. Каждое лицо, живущее не меньше 12 мѣсяцевъ въ графствѣ или въ раіонѣ семи миль отъ него и обладающее тамъ домомъ, торговымъ предпріятіемъ, магазиномъ, конторой и т. п., пользуется избирательнымъ правомъ. Незамужнія женщины, соединяющія въ себѣ всѣ требуемыя тутъ условія, пользуются также избирательными правами, хотя выбранными онѣ не могутъ быть. Имѣя земельный цензъ съ годовой доходностью не менѣе 10 ф. стерлинговъ, владѣлецъ пользуется правомъ голоса на выборахъ даже и тогда, когда онъ живетъ въ графствѣ не больше 6 мѣсяцевъ.

Членами Совѣтовъ графствъ могутъ быть: всѣ обладающіе имущественнымъ цензомъ, необходимымъ для права выборовъ въ парламентъ, перы на такихъ же условіяхъ; представители духовенства; наконецъ, имѣющіе право быть членами муниципальныхъ Совѣтовъ принадлежащихъ графству городовъ.

Члены Совѣтовъ графствъ дѣлятся на 2 категоріи совѣтниковъ и ольдерменовъ. Члены этихъ категорій различаются между собой не степенью своихъ полномочій, а числомъ, способомъ выбора и срокомъ полномочій. Совѣтники выбираются непосредственно избирателями на три года; ольдермены же, которыхъ въ три раза меньше, выбираются совѣтниками изъ своей среды или изъ среды другихъ лицъ, имѣющихъ право быть совѣтниками, на шесть лѣтъ, при томъ половина ихъ черезъ три года вновь баллотируется. Всѣ члены Совѣта графства выбираютъ предсѣдателя, который руководитъ преніями, не пользуясь никакой независимой исполнительной властью.

Города, насчитывавшіе въ моментъ изданія новаго закона объ автономіи графствъ въ 1888 году 50.000 жителей и больше, получили права графствъ, а ихъ муниципальные Совѣты—права Совѣтовъ графствъ. Болѣе мелкіе города вошли въ составъ графствъ.

Низшими автономными самоуправляющимися единицами въ Англіи являются, кромѣ городовъ, округа и приходы.

Округа занимаются главнымъ образомъ вопросами путей сообщенія и санитаріи въ границахъ своей территоріи, дополняя дѣятельность прихода. Окружной Совѣтъ состоитъ изъ членовъ прихода, избранныхъ на ихъ сходахъ.

Полномочія свѣтскихъ приходовъ, которыхъ не должно смѣшивать съ церковными, суть слѣдующія:

1) Завѣдываніе капиталами и благотворительными учрежденіями прихода.

2) Пріобрѣтеніе и завѣдываніе приходской недвижимостью, служащею для общественныхъ цѣлей. Приходы имѣютъ право строить жилища для рабочихъ и пріобрѣтать или арендовать для этой цѣли земельную недвижимость. Аренда земельной собственности производится приходами самостоятельно; купля же или отчужденіе частной собственности на указанныя цѣли требуютъ утвержденія Совѣтовъ графствъ.

Въ приходахъ съ населеніемъ, не превышающимъ 300 человѣкъ, всѣ дѣла разрѣшаются непосредственно на приходскихъ сходахъ, въ которыхъ принимаютъ участіе всѣ лица обоего пола, достигшія 21 года, ведущія свое собственное хозяйство, состоящія на службѣ или снимающія отдѣльныя квартиры. Сходы эти выбираютъ предсѣдателя и двухъ надзирателей для веденія текущихъ дѣлъ.

Въ приходахъ съ населеніемъ большимъ 300 существуютъ приходскіе Совѣты, выбираемые на общихъ сходахъ. Членами этимъ Совѣтовъ могутъ быть также и женщины.

Мировые судьи въ настоящее время удержали за собой только судебныя функціи и лишь отчасти нѣкоторыя административныя.

IV.

Автономныя и самоуправляющіяся провинціальныя учрежденія Пруссіи и другія аналогичныя имъ учрежденія содержатъ въ себѣ много характерныхъ чертъ. На формы ихъ имѣлъ огром-

ное вліяніе извѣстный нѣмецкій юристъ Гнейстъ, изслѣдователь развитія англійскихъ учрежденій. Прусскія учрежденія заимствовали отъ нихъ нѣкоторыя основныя идеи, не являясь, однако, копіей съ нихъ.

Отличительная черта прусскихъ учрежденій,—это усиліе создать въ однихъ органахъ гармоническое сочетаніе элементовъ чисто бюрократическихъ и общественныхъ, представляющихъ средніе и высшіе слои народа. Прусскія учрежденія не такъ хаотичны и запутаны, какъ англійскія, но они не обладаютъ, однако, той простотой, какъ французскія.

Какъ въ предыдущихъ главахъ этого отдѣла, такъ и при описаніи прусскихъ учрежденій я главнымъ образомъ остановлюсь на провинціяхъ.

Во главѣ провинціи стоитъ, какъ представитель государства, оберъ-президентъ, назначаемый королемъ изъ среды провинціальныхъ чиновниковъ. Дѣятельность оберъ-президента заключается въ контролированіи провинціальныхъ учрежденій, руководствѣ окружной администраціей и предсѣдательствованіи во многихъ разныхъ учрежденіяхъ. Но онъ, однако, вынужденъ считаться съ такъ наз. провинціальнымъ Совѣтомъ, въ составъ котораго, кромѣ него, какъ предсѣдательствующаго, входятъ: одинъ чиновникъ, назначаемый обыкновенно пожизненно министромъ внутреннихъ дѣлъ, и пять непрофессіональныхъ членовъ, избираемыхъ провинціальнымъ комитетомъ, который въ свою очередь выбирается провинціальнымъ сеймомъ (Landtag).

Провинціальный Совѣтъ располагаетъ весьма крупными полномочіями; при обыкновенныхъ обстоятельствахъ оберъ-президентъ не можетъ дѣлать никакихъ распоряженій безъ согласія Совѣта; изданныя же имъ распоряженія въ условіяхъ чрезвычайныхъ обязательны лишь въ теченіе трехъ мѣсяцевъ. Совѣтъ принимаетъ и разрѣшаетъ жалобы на постановленія низшихъ административныхъ учрежденій. Въ виду же того, что въ провинціальномъ Совѣтѣ засѣдаетъ большинство лицъ, выбранныхъ провинціальнымъ комитетомъ, то представители общества имѣютъ дѣйствительную возможность осуществить при его помощи контроль надъ дѣйствіями администраціи.

Въ области непосредственной исполнительной власти участіе провинціальнаго Совѣта незначительно; онъ можетъ лишь касаться вопроса о проведеніи дорогъ опредѣленной категоріи и другихъ мелкихъ дѣлъ.

Одной изъ основныхъ чертъ прусскихъ учрежденій является точное разрѣшеніе общегосударственныхъ и мѣстныхъ дѣлъ. Къ первымъ относятся: школы, полиція и религія; ко вторымъ—дороги, больницы, благотворительныя заведенія и т. д. Дѣла перваго рода подлежатъ компетенціи правительственныхъ учрежденій и чиновниковъ, дѣла второго рода—автономныхъ учрежденій. Какъ мы, однако, видѣли, въ провинціальномъ Совѣтѣ соединены между собою два фактора: бюрократическій и общественный.

Дѣла мѣстныя, а не общегосударственныя подлежатъ компетенціи провинціальныхъ сеймовъ. Они собираются на основаніи королевскаго декрета, по крайней мѣрѣ, разъ въ 2 года, а то и чаще.

Въ принципѣ провинціальные сеймы могутъ дѣлать постановленія по всѣмъ вопросамъ, касающимся мѣстныхъ потребностей. Вопросы, которыми они больше всего занимаются, это слѣдующіе: проведеніе дорогъ, подъемъ земельной культуры, общественная благотворительность, больничное дѣло, гигіена, распредѣленіе налоговъ между уѣздами и т. п. Онъ можетъ также высказать свое сужденіе о касающихся провинціи законопроектахъ.

Насколько полномочія провинціальныхъ сеймовъ широки, настолько мелоченъ контроль правительства надъ ихъ дѣятельностью, контроль, порой прямо стѣсняющій послѣднюю. Оберъ-президентъ имѣетъ право присутствовать на засѣданіяхъ провинціальныхъ сеймовъ, не предсѣдательствуя, однако, на нихъ, такъ какъ они сами выбираютъ изъ своей среды руководителя преніями. Въ случаѣ если сеймъ выходитъ изъ предѣловъ своей компетенціи, оберъ-президентъ можетъ пріостановить его рѣшенія. Постановленія сеймовъ утверждаются королемъ. Реализація всѣхъ займовъ, произведенныхъ сеймами, равно какъ установленныхъ ими налоговъ, превышающихъ предѣльную сумму, опредѣленную государствомъ, зависитъ отъ одного или нѣсколькихъ министровъ. Сеймъ, слишкомъ оппозиціонно настроенный противъ правительства вообще и не проводящій его точки зрѣнія, можетъ быть въ каждый данный моментъ распущенъ королемъ.

Депутаты провинціальныхъ сеймовъ избираются на уѣздныхъ собраніяхъ, къ которымъ перейду послѣ.

Провинціальный сеймъ избираетъ исполнительный органъ—провинціальный комитетъ и директора, стоящаго во главѣ его. Послѣдній сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ управленіе автоном-

ными дѣлами провинціи; выборъ его должен быть утвержденъ королемъ. Отношенія между директоромъ и комитетомъ аналогичны отношеніямъ, существующимъ между оберъ-президентомъ и провинціальнымъ Совѣтомъ.

Прусскій законъ точнѣе французскаго разграничиваетъ сферу компетенціи отдѣльныхъ провинціальныхъ властей.

Низшей административно-территоріальной единицей является правительственный округъ (Regirungsbezirk), во главѣ котораго стоитъ назначенный королемъ президентъ правленія, снабженный обширной административной властью.

При немъ существуетъ коллегіальное учрежденіе — Окружной комитетъ, въ составъ котораго входятъ всѣ чиновники, стоящіе во главѣ разныхъ отраслей администраціи. Президентъ запрашиваетъ мнѣніе комитета, работая совмѣстно съ нимъ, но власть его, однако, гораздо обширнѣе власти комитета. Онъ можетъ отмѣнить его постановленія и дѣйствовать вполнѣ самостоятельно, поскольку это въ интересахъ государства или быстроты рѣшеній.

Компетенціи Окружного комитета подлежатъ всѣ общегосударственныя дѣла, за исключеніемъ дѣлъ полицейскихъ, которыми завѣдываетъ другое учрежденіе. Членовъ Окружного комитета также назначаетъ король.

Окружной комитетъ состоитъ изъ семи членовъ: президента правленія, стоящаго во главѣ округа, двухъ профессіональныхъ чиновниковъ (одинъ долженъ удовлетворять условіямъ, необходимымъ для занятія судейской должности, другой — административной) и четырехъ членовъ, избираемыхъ провинціальнымъ комитетомъ.

Окружной комитетъ утверждаетъ распоряженія президента, касающіяся полиціи, контролируетъ дѣятельность низшихъ чиновниковъ, разсматриваетъ поступившія противъ нихъ жалобы; кромѣ того, онъ исполняетъ роль административнаго трибунала; въ этомъ случаѣ въ комитетѣ предсѣдательствуетъ не президентъ, а тотъ членъ, который принадлежитъ къ судейской іерархіи.

Ясно, что Окружной комитетъ, въ которомъ представители общества располагаютъ большинствомъ (4 голоса изъ 7) играетъ очень важную роль въ дѣлѣ контролированія дѣятельности администраціи, которая, вслѣдствіе этого, вынуждена считаться съ общественнымъ мнѣніемъ.

Слѣдующей за округомъ низшей административной единицей является уѣздъ. Во главѣ его стоитъ ландратъ, назначаемый ча-

ще всего, хотя не всегда, оберъ-президентомъ по представленію уѣзднаго собранія. Это—профессіональный чиновникъ; власть его распространяется какъ на общегосударственныя дѣла, такъ и на дѣла мѣстнаго характера въ предѣлахъ уѣзда, являясь въ немъ тѣмъ, чѣмъ власть оберъ-президента и директора въ провинціи. При ландратѣ состоитъ уѣздный комитетъ, избираемый на 6 лѣтъ уѣзднымъ собраніемъ. Уѣздный комитетъ является также низшимъ административнымъ трибуналомъ, такъ что онъ имѣетъ двойственный характеръ: выполняя функціи административныя, онъ засѣдаетъ негласно, и члены его отвѣтственны за принятыя въ немъ постановленія; когда же онъ дѣйствуетъ какъ учрежденіе судебное, засѣданія его гласны и публичны, а члены его не отвѣтственны за вынесенные ими приговоры.

Какъ мы видимъ, въ уѣздномъ комитетѣ преобладаютъ общественные элементы, которые могутъ противодѣйствовать и противодѣйствуютъ бюрократической рутинѣ. Вообще, господствуетъ то мнѣніе, что организація уѣзднаго комитета вполнѣ удовлетворительна.

Избирательная система въ уѣздныя собранія чрезвычайно сложна. Имѣются три избирательныя коллегіи. Сначала устанавливается количество депутатовъ отъ городскихъ и сельскихъ округовъ пропорціонально ихъ населенію съ тѣмъ, однако, ограниченіемъ, что всѣ города округа, вмѣстѣ взятые, не могутъ послать больше половины всѣхъ депутатовъ, если же въ округѣ имѣется одинъ городъ, то не больше третьей части. Затѣмъ число городскихъ депутатовъ распредѣляется между городами, при чемъ избраніе производится не населеніемъ, а городскими властями. Наконецъ, число депутатовъ, приходящееся на долю сельскихъ округовъ, раздѣляется на 2 равныхъ части, между двумя коллегіями: коллегія крупныхъ налогоплательщиковъ состоитъ изъ всѣхъ жителей округа, оплачивающихъ въ его территоріальныхъ предѣлахъ (внѣгородскихъ) налогъ съ земли или торгово-промышленныхъ предпріятій въ суммѣ отъ 150—750 марокъ; вторую коллегію составляютъ всѣ лица, платящія небольшой налогъ съ своихъ предпріятій, представители сельскихъ общинъ, наконецъ, собственники помѣстій, приравненныхъ къ общинамъ.

Въ составъ уѣздовъ входятъ города съ населеніемъ меньше 25.000; города, имѣющіе болѣе 25.000 жителей, составляютъ отдѣльные уѣзды и соединяютъ въ себѣ черты организацій муниципальнаго и уѣзднаго управленія.

Какъ видимъ, избирательная система въ уѣздныя собранія обезпечиваетъ огромное преобладаніе за богатыми классами, отдавая въ ихъ руки автономныя учрежденія и самоуправленіе не только въ уѣздѣ, но и въ провинціи, такъ какъ уѣздныя собранія выбираютъ депутатовъ въ провинціальные сеймы. Такимъ образомъ, только незначительная часть прусскаго общества принимаетъ фактически участіе въ автономныхъ и самоуправляющихся учрежденіяхъ.

Функціи провинціальнаго сейма слѣдующія: изданіе распоряженій относительно мѣстной администраціи, установленіе мѣстныхъ должностей, основаніе благотворительныхъ и другихъ заведеній для удовлетворенія нуждъ уѣзда, а самое главное—взысканіе дополнительныхъ налоговъ на нужды провинціи, которыми провинціальные сеймы облагаютъ уѣзды.

Общинная организація въ Пруссіи также обезпечиваетъ полное преобладаніе за зажиточными классами. Въ общинахъ, гдѣ число лицъ, имѣющихъ право участвовать на собраніяхъ, меньше 40, эти классы стоятъ во главѣ управленія. Въ общинахъ, въ которыхъ такихъ лицъ больше, существуютъ общинные совѣты изъ 9—24 членовъ.

Выборы въ общинные совѣты происходятъ на основѣ классовой системы. Избирательными правами пользуются всѣ граждане, живущіе не меньше года въ общинѣ и платящіе 3 марки земельнаго или строительнаго налога, или имѣющіе 660 марокъ годичнаго дохода. Избиратели раздѣляются на 3 категоріи съ такимъ расчетомъ, что на каждую категорію приходится $^1/_3$ общей налоговой суммы общины. Каждая категорія выбираетъ третью часть депутатовъ изъ среды лицъ, имѣющихъ право участвовать на общинныхъ сходахъ, $^2/_3$ общиннаго представительства должны состоять изъ землевладѣльцевъ.

На равныхъ правахъ съ общинами находятся, т. н., господскія владѣнія, владѣтели которыхъ занимаютъ мѣста въ гминномъ управленіи. Этотъ анахронизмъ, кромѣ Пруссіи сохранился еще въ Буковинѣ и Галиціи.

Общины и городскія владѣнія соединяются въ высшія административныя единицы.

Города имѣютъ свою собственную организацію, описывать которую я, однако, не стану, такъ какъ это выходитъ изъ предѣловъ моего труда.

V.

Изъ всего сказаннаго о провинціальной (областной) автономіи Франціи, Англіи и Пруссіи видно, что государство въ значительной еще степени стѣсняетъ свободную дѣятельность провинціальныхъ сеймовъ.

Фактъ этотъ объясняется въ разныхъ государствахъ разными причинами. Важнѣйшей изъ нихъ является то, что государство опасается, чтобы сеймы не обременяли слишкомъ провинціи долгами и налогами, вслѣдствіе чего могло бы явиться извѣстное экономическое ихъ истощеніе, и государство въ случаѣ нужды лишено было бы возможности увеличить свои доходы на счетъ этихъ провинцій.

Другой причиной является то обстоятельство, что государство оказываетъ провинціямъ денежную помощь и вслѣдствіе этого вполнѣ естественно то, что оно желаетъ имѣть контроль надъ расходами.

Въ Пруссіи придирчивый контроль центральной власти въ связи со всѣмъ его отношеніемъ къ автономіи и самоуправленію провинцій вытекаетъ изъ полицейскаго характера государства, на который наложила печать вся исторія Пруссіи. Конституціонный строй мало измѣнилъ ея полицейскую сущность.

Во Франціи централистическія тенденціи имѣютъ свой корень въ преувеличенныхъ понятіяхъ о государственномъ единствѣ и въ опасеніи какъ реакціонныхъ стремленій провинцій, такъ и ихъ центробѣжныхъ тенденцій, которыя при широкой автономіи легко способствовали бы развитію сепаратизма среди отдѣльныхъ племенныхъ группъ Франціи и съ теченіемъ времени привели бы къ раздѣленію французскаго народа на нѣсколько народовъ.

Остановлюсь вкратцѣ на приведенныхъ мною причинахъ, задерживающихъ развитіе центральной автономіи въ простыхъ государствахъ.

Нѣтъ сомнѣнія, государство, какъ цѣлое, должно быть подготовлено ко всякимъ неожиданностямъ, которыя могутъ вызывать необходимость въ повышеніи налоговъ, — и поэтому оно должно слѣдить за тѣмъ, чтобы автономныя учрежденія не оказались слишкомъ задолженными.

Въ той же мѣрѣ понятна необходимость государственнаго контроля надъ автономіей провинцій.

Что касается полицейскихъ государственныхъ теорій, то нѣтъ никакой нужды бороться съ ними хотя бы потому, что онѣ давно отвергнуты самой наукой.

Зато необходимо изслѣдовать вопросъ, насколько широкая областная автономія лежитъ въ плоскости интересовъ экономическаго, соціальнаго, политическаго и культурнаго прогресса страны; насколько развитіе автономіи не способствуетъ появленію низшихъ формъ общежитія въ тѣхъ частяхъ государства, которыя наиболѣе отдалены отъ его крупныхъ центровъ.

Проблема эта чрезвычайно важна еще и потому, что въ большинствѣ случаевъ она ставится ошибочно, что легко затрудняетъ правильность ея разрѣшенія.

На основаніи нѣсколькихъ историческихъ примѣровъ, свидѣтельствующихъ о томъ, что въ моментъ крупныхъ политическихъ переворотовъ столица задавала тонъ всей странѣ, радикалы наши часто утверждаютъ, что централизмъ больше способствуетъ соціальному прогрессу, чѣмъ децентрализація, на почвѣ которой легко могутъ сохраниться въ провинціи разные пережитки былыхъ эпохъ.

Это утвержденіе не совсѣмъ правильно. Централизація въ исключительныхъ лишь случаяхъ благопріятствовала общественному развитію. Такъ, напримѣръ, въ эпоху разложенія феодальнаго строя просвѣщенный абсолютизмъ, опираясь на централизацію власти и бюрократіи, болѣе былъ склоненъ къ опредѣленной категоріи реформъ, чѣмъ провинціальныя сословія. Но эти реформы въ области гражданскаго и уголовнаго законодательства, въ сферѣ аграрныхъ отношеній и т. п. окупались тяжелыми жертвами: онѣ проводились цѣною усиленія бюрократіи и центральной власти. И если мы даже допустимъ, что польза, извлеченная изъ этихъ реформъ, превышаетъ вредъ, принесенный ими, то еще отсюда не слѣдуетъ, что централизмъ вездѣ и всегда содѣйствовалъ прогрессу общества.

Въ эпохи великихъ политическихъ переворотовъ, въ государствахъ, гдѣ столица опережала провинціи на нѣсколько столѣтій, централизмъ возникалъ прямо въ силу необходимости. Но нельзя же, однако, изъ такихъ ненормальныхъ обстоятельствъ дѣлать развыводы по отношенію къ условіямъ и временамъ абсолютно различнымъ.

Въ государствахъ конституціонныхъ, гдѣ къ участію въ законодательствѣ, контролю надъ правительствомъ и т. п. допускается

какъ все общество въ цѣломъ, такъ и отдѣльные его круги, не можетъ же быть рѣчи объ устраненіи вліянія населенія провинціи на парламентъ. Если жители провинціи настроены реакціонно, то даже самая централизованная конституція не въ состояніи нейтрализовать ихъ вредное вліяніе въ государствѣ: присутствіе ихъ въ парламентѣ будетъ всячески тормозить дѣло проведенія реформъ. Въ виду же того, что въ централизованномъ государствѣ отдѣльныя его части не пользуются широкой автономіей, то вообще господствовать будетъ то положеніе, которое соотвѣтствовать будетъ соотношенію силъ въ парламентѣ. Зато при организаціи государства на началахъ децентрализаціи, широкой автономіи областей, уѣздовъ, общинъ и городовъ, въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ получаютъ преобладаніе элементы прогрессивные, въ другихъ—консервативные. Чѣмъ же оно хуже единаго шаблона общественной жизни на протяженіи всего государства? Если бы современная Франція была больше децентрализована, чѣмъ теперь, то безъ сомнѣнія въ нѣкоторыхъ провинціяхъ преобладали бы консервативные элементы; но вмѣсто этого крупные города и области съ развитой промышленностью быстрѣе стали бы на путь прогресса, чѣмъ теперь.

Если въ концѣ 18 вѣка, когда политическая жизнь провинціи вообще пульсировала очень слабо, для быстраго преобразованія Франціи необходима была централизація государственной организаціи, которая въ сущности совпадала съ усиленіемъ вліянія Парижа, этого главнаго центра прогрессивнаго движенія страны,— то уже въ 1871 году, когда вслѣдствіе развитія политическихъ и общественныхъ отношеній провинція сдѣлалась могучимъ факторомъ политической жизни страны и добилась значительнаго вліянія въ парламентѣ, и когда даже централизованная государственная организація не могла уже обезпечить Парижу безусловнаго преобладанія надъ ней—явилась прямая необходимость, въ интересахъ болѣе ускореннаго темпа развитія высшихъ формъ общественной жизни, въ самой широкой автономіи отдѣльныхъ провинцій, а главное крупныхъ городовъ.[1])

---

[1]) Съ перваго взгляда можетъ показаться страннымъ мое утвержденіе, что въ концѣ 18 вѣка политическая жизнь Франціи слабо пульсировала. Мнѣ можетъ быть сдѣланъ упрекъ на томъ основаніи, что въ дореволюціонной Франціи отдѣльныя провинціи имѣли свои особые учрежденія и законы, и что онѣ такимъ отразомъ обладали той самостоятельностью, которую онѣ затѣмъ лишь утратили. Но я однако имѣлъ въ виду не культурно-правовыя особенности

При все болѣе растущемъ общественномъ и политическомъ сознаніи гражданъ въ разныхъ частяхъ государства болѣе продолжительная диктатура столицы и крупныхъ центровъ, въ частности, надъ всей страной становится немыслимой. Кромѣ того, совершенно вѣренъ тотъ принципъ, что отдѣльныя территоріальныя единицы должны управляться такъ, какъ этого желаетъ большинство населенія.

Государство, признавая широкую автономію за провинціями, должно слѣдить лишь за тѣмъ, чтобы во всѣхъ его частяхъ общія основы гражданской жизни были доведены до возможнаго единообразія, и чтобы проведенные въ конституціи принципы были строго соблюдены, но одновременно должна быть предоставлена возможность проявляться особенностямъ и своеобразіямъ мѣстной жизни.

Разсматривая эволюцію современнаго конституціоннаго государства, мы видимъ, что параллельно съ усиленіемъ его организаціи, какъ цѣлаго, идетъ развитіе автономныхъ учрежденій и самоуправленія.

Развитіе крупной промышленности ведетъ, съ одной стороны, къ централизаціи въ смыслѣ установленія единообразія законовъ гражданскихъ, торговыхъ, уголовныхъ и т. п., единообразія средствъ обмѣна и извѣстныхъ торговыхъ обычаевъ и т. п., съ другой же стороны—оно вызываетъ въ отдѣльныхъ частяхъ государства болѣе интенсивную жизнь, дѣлаетъ послѣднюю болѣе сложной, способствуетъ развитію индивидуализма, вслѣдствіе увеличивающагося раздѣленія труда и разнообразія общественныхъ круговъ,—и все это, въ свою очередь, вызываетъ необходимость въ образованіи самостоятельныхъ центровъ общественной жизни въ разныхъ частяхъ государства съ предоставленіемъ имъ болѣе широкихъ правъ для свободнаго развитія.

Тенденціи централизаціи и децентрализаціи тѣсно переплета-

отдѣльныхъ провинцій, а тотъ фактъ, что абсолютизмъ во Франціи развивался параллельно съ политической централизаціей, и что Парижъ въ лицѣ короля и высшаго чиновничества управлялъ провинціей.

Съ момента установленія во Франціи политической свободы въ связи со все большей демократизаціей общества, со все большимъ участіемъ массъ въ политической жизни—провинція сдѣлалась активнымъ факторомъ государственной жизни. Парижъ въ лицѣ своего парламентскаго правительства не можетъ навязывать свою волю провинціи, какъ то сдѣлало правительство до-революціоннаго періода.

ются между собой. Для этого достаточно остановиться хотя бы на развитіи автономій графствъ въ Англіи. Съ одной стороны, мы видимъ въ Совѣтахъ графствъ тенденцію къ концентраціи функцій отдѣльныхъ и независимыхъ учрежденій, съ другой стороны—тенденцію къ разрѣшенію такихъ дѣлъ, которыя раньше разрѣшались центральными властями.

Нѣтъ сомнѣнія, что реформа 1888 года и другія болѣе позднія и мелкія реформы являлись торжествомъ принципа отчасти централизаціи, отчасти децентрализаціи.

Надо надѣятся, что и въ будущемъ обѣ эти тенденціи будутъ существовать, взаимно другъ друга дополняя.

Отдѣлъ второй.

Организація сложныхъ конституціонныхъ государствъ съ широкой автономіей входящихъ въ нихъ областей.

I.

Сложнымъ конституціоннымъ государствомъ называется такое государство, которое состоитъ изъ двухъ или больше отдѣльныхъ частей, имѣющихъ свои собственныя учрежденія и законы и, въ извѣстныхъ границахъ, живущихъ своей особой политической жизнью.

Сложныя государства составляются или изъ частей, которыя въ болѣе близкомъ или далекомъ прошломъ жили самостоятельной государственной жизнью, представляли собой въ прошломъ или представляютъ еще и теперь арену жизни и развитія самостоятельныхъ народовъ, — или изъ частей, которыя никогда не составляли отдѣльныхъ государствъ, не бывали средоточіемъ самостоятельныхъ націй и, населенныя однимъ какимъ-либо народомъ, вслѣдствіе большихъ разстояній, въ которыхъ онѣ находятся другъ отъ друга, и разнообразія окружающихъ географическихъ условій, онѣ, однако, живутъ каждая своей собственной жизнью, имѣютъ свои собственныя учрежденія, обезпечивающія имъ широкую сферу самостоятельности.

Сложныя конституціонныя государства представляютъ самые разнообразные типы: одни состоятъ изъ частей, обладающихъ извѣстной степенью политической самостоятельности, имѣющихъ свои собственные сеймы,—но центральный парламентъ, въ то же время располагаетъ широкими полномочіями даже въ сферѣ внутренней жизни каждой изъ частей; другія государства состоятъ изъ частей совершенно самостоятельныхъ въ сферѣ своей внутренней жизни и соединенныхъ между собой центральными учрежденіями, компетенціи которыхъ подлежитъ сравнительно немного общихъ дѣлъ; наконецъ, третьи состоятъ изъ отдѣльныхъ государствъ, объединенныхъ лишь въ лицѣ общаго монарха.

Я не буду въ этомъ отдѣлѣ останавливаться на характеристикѣ всѣхъ этихъ видовъ государственныхъ соединеній; я разсмотрю лишь одинъ изъ нихъ: государства, части которой пользуются извѣстной степенью политической автономіи безъ суверенныхъ правъ въ сферѣ своей внутреней жизни.

Проблемы, затрагивающія организацію сложныхъ конституціонныхъ государствъ, имѣютъ чрезвычайно важное значеніе какъ съ точки зрѣнія теоріи, такъ и практики, и оно усиливается еще вмѣстѣ съ растущей демократизаціей общества, національнымъ равноправіемъ и свободой вѣроисповѣданій.

При конституціонномъ строѣ отдѣльныя части сложныхъ государствъ добиваются все большей сферы самостоятельности. Отдѣльныя націи стремятся къ равноправію.

Если даже въ простыхъ государствахъ необходимымъ является предоставленіе извѣстной автономіи отдѣльнымъ провинціямъ въ вопросахъ чисто мѣстныхъ, то что послѣ этого сказать о государствахъ сложныхъ, населенныхъ народами, имѣющими свою собственную культуру и стоящими на разныхъ ступеняхъ общественнаго и политическаго развитія?

И дѣйствительно, при такихъ условіяхъ государства по необходимости должны предоставить отдѣльнымъ своимъ частямъ широкую сферу самостоятельности.

Центральный парламентъ не можетъ съ достаточной пользой для государства и отдѣльныхъ его частей разрѣшать всѣ жизненные вопросы столь разнороднаго населенія; депутаты, незнакомые подробно съ условіями всего государства, не могутъ взять на себя дѣло разрѣшенія всѣхъ тѣхъ порою запутанныхъ вопросовъ, касающихся разныхъ частей государства. Единственнымъ, такимъ образомъ, разумнымъ выходомъ является широкая автономія отдѣльныхъ частей государства.

Централизація въ сложныхъ государствахъ не мало затрудняетъ также контроль широкихъ массъ надъ депутатами. Оцѣнка дѣятельности депутата при той разнородности дѣлъ, являющихся предметомъ парламентскихъ дискуссій и рѣшеній на фонѣ всѣхъ тѣхъ разнообразныхъ условій, въ которыхъ находятся отдѣльныя части государства,—требуетъ огромныхъ знаній и огромнаго напряженія ума, чего, конечно, средній человѣкъ не имѣетъ. Результатомъ этого является игнорированіе общественнаго мнѣнія со стороны депутатовъ, отсутствіе внутренней связи между парламентомъ и массой, легкость лавированія правительства между

партіями, противопоставленіе депутатовъ разныхъ народностей другъ другу и т. д.. Все это приводитъ къ вырожденію центральныхъ учрежденій и вызываетъ повсюду недовольство.

Въ этомъ отдѣлѣ я разсмотрю отношеніе австрійскаго центральнаго парламента и короны къ отдѣльнымъ мѣстнымъ сеймамъ, а также отношенія Венгріи къ Кроаціи.

Союзъ Австріи и Венгріи я разсмотрю въ пятомъ отдѣлѣ, такъ какъ тутъ отношенія совершенно иныя, чѣмъ отношенія между каждымъ изъ этихъ государствъ и входящими въ ихъ составъ краями; остановлюсь также на отношеніи Англіи къ Канадѣ и Австралійскимъ колоніямъ.

II.

Въ Австріи существуютъ двѣ категоріи основныхъ законовъ: государственные и мѣстные. Первые могутъ быть измѣнены только центральнымъ парламентомъ, вторые — мѣстными сеймами; для правомочія сдѣланныхъ измѣненій необходимо согласіе монарха.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что провинціи, представленныя въ австрійскомъ Рейхсратѣ пользуются извѣстной самостоятельностью и что нѣкоторые государствовѣды неправильно отказываются считать Австрію безъ Венгріи сложнымъ государствомъ.

Парламенты французскій, англійскій, прусскій могутъ по своему собственному желанію не только измѣнить, но даже совершенно уничтожить автономію департаментовъ, графствъ и провинцій; австрійскій парламентъ можетъ сузить или расширить сферу компетенціи мѣстной автономіи, но безъ согласія мѣстныхъ сеймовъ онъ не можетъ лишить ихъ того, что имъ гарантировано основными законами края. Содержаніе этихъ основныхъ законовъ приведу ниже.

Компетенція австрійскаго Рейхсрата (парламента) охватываетъ слѣдующія дѣла:

1) Разсмотрѣніе и утвержденіе торговыхъ договоровъ и тѣхъ политическихъ трактатовъ, которые возлагаютъ обязательства на имперію или на какую-либо изъ его частей или, наконецъ, на отдѣльныхъ гражданъ, или могутъ привести къ измѣненію территоріи королевствъ и областей, представленныхъ въ Рейхсратѣ.

2) Всѣ дѣла, касающіяся способа набора, регламентированія и продолжительности военной службы, въ частности, еже-

годное вотированіе состава арміи и правилъ относительно доставленія войскамъ продовольствія и помѣщенія.

3) Установленіе государственнаго бюджета и, въ частности, ежегодное вотированіе налоговъ и пошлинъ; разсмотрѣніе государственныхъ счетовъ и результатовъ финансовыхъ операцій; выпускъ новыхъ займовъ, конверсія стараго государственнаго долга; законодательство о монополіяхъ и регаліяхъ и, вообще, всѣ финансовыя дѣла, которыя являются общими для королевствъ областей, представленныхъ въ Рейхсратѣ.

4) Регламентированіе монетной системы и эмиссіонныхъ банковъ, таможенныя и торговыя дѣла, телеграфное и почтовое дѣло, желѣзныя дороги, судоходство и другія средства сообщенія въ имперіи.

5) Законодательство о кредитѣ, банкахъ, привиллегіяхъ, промышленности; вѣсы и мѣры, гарантія фабричныхъ марокъ и образцовъ.

6) Врачебное законодательство, равно какъ мѣры, направленныя противъ эпидемій и эпизоотій.

7) Законодательство о правахъ гражданъ, охрана иностранцевъ, паспорта и перепись населенія.

8) Законодательство о вѣроисповѣдныхъ вопросахъ, правахъ союзовъ, собраній, о печати и обезпеченіи литературной собственности.

9) Опредѣленіе порядка обученія въ народныхъ школахъ и гимназіяхъ, равно какъ законодательство объ университетахъ.

10) Законодательство объ уголовной и полицейской юстиціи; гражданское законодательство; торговое законодательство, морское и горное законодательство.

11) Законодательство объ организаціи судебныхъ и административныхъ властей.

12) Правила, регулирующія конституціонные законы объ общихъ правахъ гражданъ, объ имперскомъ судѣ, судебной и исполнительной власти.

13) Законодательство объ обязанностяхъ и взаимныхъ отношеніяхъ отдѣльныхъ областей между собой.

14) Законодательство о формѣ обсужденія дѣлъ, признанныхъ по соглашенію съ землями венгерской короны имѣющими общій интересъ.

26 января 1907 года принято слѣдующее постановленіе:

Всѣ тѣ вопросы законодательства, о которыхъ нѣтъ яснаго указанія, что онп входятъ въ компетенцію Рейхсрата, подлежатъ вѣдѣнію сеймовъ, королевствъ и областей, представленныхъ въ немъ. Кромѣ того, во всѣхъ тѣхъ дѣлахъ, которыя, на основаніи областныхъ статутовъ и дѣйствующей имперской конституціи, подлежатъ компетенціи областного законодательства,—послѣднее можетъ издавать постановленія для нормированія этихъ дѣлъ, не исключая вопросовъ уголовной, полицейской и гражданской юстиціи.

Предметомъ вѣдѣнія областного законодательства являются также вопросы организаціи государственныхъ административныхъ властей, поскольку они обусловливаются компетенціей областного законодательства въ сферѣ организаціи автономныхъ административныхъ властей. Если, однако, какой-нибудь областной сеймъ сдѣлаетъ постановленіе о томъ, чтобы тотъ или другой предметъ его компетенціи былъ разрѣшенъ Рейхсратомъ,—то онъ въ данномъ отдѣльномъ случаѣ и примѣнительно къ данной провинціи переходитъ на разсмотрѣніе Рейхсрата. Въ Австріи имѣются сильныя тенденціи къ расширенію автономіи отдѣльныхъ краевъ.

Выраженіемъ этихъ тенденцій являются два постановленія, принятыя по иниціативѣ польскаго кола парламентской комиссіей по разсмотрѣнію закона о всеобщемъ избирательномъ правѣ.

1) Правительству предлагается вступить въ переговоры съ областными комитетами [1]) отдѣльныхъ коронныхъ областей съ цѣлью разсмотрѣнія и изученія вопроса, въ какихъ пунктахъ и въ какомъ направленіи оказывается необходимымъ и желательнымъ на основаніи опыта до настоящаго времени измѣненіе границъ, раздѣляющихъ сферу компетенціи Рейхсрата и отдѣльныхъ сеймовъ. Результаты этихъ переговоровъ должны быть представлены Рейхсрату вмѣстѣ съ соотвѣтствующими законодательными предложеніями.

2) Принимая во вниманіе, что въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ возникаютъ сомнѣнія относительно компетенціи областныхъ сеймовъ въ тѣхъ или другихъ вопросахъ культуры,—правительству предлагается держаться того принципа, что вопросы культуры, являющіеся предметомъ вѣдѣнія отдѣльныхъ сеймовъ, охваты-

---

[1]) Это — исполнительные органы областныхъ сеймовъ, стоящіе во главѣ автономныхъ учрежденій отдѣльныхъ провинцій.

ваютъ всѣ предметы земледѣльческой и лѣсной промышленности какъ со стороны ихъ обработки, такъ и использованія, а именно: лѣсной промыселъ, охота, рыболовство, охрана полей, средства истребленія вредныхъ полевыхъ и лѣсныхъ насѣкомыхъ, пользованіе, направленіе русла рѣкъ и охрана водъ, меліорація, регулированіе и выкупъ лѣсныхъ сервитутовъ и т. д.; затѣмъ дѣла, касающіеся аграрнаго устройства, какъ напримѣръ, правила о свободномъ раздѣлѣ участковъ, постановленія о раздѣлѣ наслѣдствъ въ примѣненіи къ крестьянскимъ хозяйствамъ, наконецъ, участіе въ нормированіи земельнаго и лѣсного кредита, въ организаціи лѣсного и земельнаго хозяйства, въ нормированіи положенія сельскаго пролетаріата и т. д. Всѣ постановленія по этимъ вопросамъ пріобрѣтаютъ силу съ согласія обѣихъ палатъ и императора.

III.

Въ нынѣшнемъ 1907 году избирательная система въ Рейхсратъ подверглась радикальной реформѣ. Вмѣсто недавней куріальной системы [1]), принятъ былъ 26 января 1907 года новый законъ о всеобщемъ избирательномъ правѣ.

Всѣхъ депутатовъ 516.

Однако, не каждая областъ выбираетъ одинаковое, пропорціональное своему населенію, число депутатовъ. Это видно изъ таблицы, которую я привожу тутъ, показывающую, съ одной стороны, количество населенія каждой области на основаніи послѣдней переписи, съ другой стороны, число депутатовъ, приходящихся на каждую область, согласно новому избирательному закону.

Въ Чехіи.	6,318.280	жител.	выбираютъ	130	депутатовъ.
„ Галиціи.	7,229.538	„	„	106	„
„ Нижней Австріи .	3,086.382	„	„	64	„
„ Моравіи.	2,435.081	„	„	49	„
„ Штиріи.	1,356.058	„	„	30	„
„ Тиролѣ	850.062	„	„	25	„
„ Верхней Австріи .	809.918	„	„	22	„
„ Силезіи.	680.529	„	„	15	„

[1]) Всѣ избиратели дѣлились на 5 курій: крупныхъ земельныхъ собственниковъ, городовъ и торговыхъ центровъ, торговыхъ палатъ, сельскихъ общинъ и пятой общей куріи.

„ Крайнѣ	508.348	жител.	выбираютъ	12	депутатовъ
„ Далмаціи	591.587	„	„	11	„
„ Каринтіи	367.344	„	„	10	„
„ Буковинѣ	729.921	„	„	14	„
„ Зальцбургѣ . . .	193.247	„	„	7	„
„ Герцѣ и Градискѣ.	232.338	„	„	6	„
„ Истріи.	344.173	„	„	6	„
„ Тріестѣ	178.672	„	„	5	„
„ Форальбергѣ. . .	129.816	„	„	4	„

Наиболѣе богатыя и имѣющія большее политическое значеніе провинціи посылаютъ большее число депутатовъ.

По національностямъ на долю нѣмцевъ приходится 233 мандата, другихъ націй—283.

Чехи	имѣютъ	107	мандатовъ	(въ Чехіи 75, въ Маравіи 30, въ Силезіи 2).
Поляки	„	82	„	(въ Галиціи 78, въ Силезіи 4).
Русины	„	33	„	(въ Галиціи 28, въ Буковинѣ 5).
Словаки	„	24	„	(въ Крайнѣ 11, въ Штиріи 7, въ Герцѣ 3, въ Каринтіи, Истріи и Тріестѣ по 1).
Сербо-Кроаты. . . .	„	13	„	(въ Далмаціи 11, въ Истріи 2).
Итальянцы	„	19	„	(въ Тиролѣ 9, въ Тріестѣ 4, въ Истріи и Герцѣ по 3).
Румыны	„	5	„	(въ Буковинѣ).

Нѣмцы имѣютъ 233 мандата: въ Нижней и Верхней Австріи 86, въ Чехіи 55, въ Моравіи 19, въ Штиріи 23, въ Силезіи 9, въ Зальцбургѣ 7, въ Форальбергѣ 4, въ Буковинѣ 4, въ Крайнѣ 1, въ Каринтіи 9, въ Тиролѣ 16.

Избирательные округи заранѣе такъ распредѣлены, чтобы гарантировать поименованнымъ народамъ указанное число мѣстъ въ Рейхсратѣ.

Избирательными правами пользуется каждый мужчина, достигшій 24-лѣтняго возраста, австрійскій подданный, въ теченіе

года живущій въ той общинѣ, гдѣ онъ осуществляетъ свое избирательное право, и, наконецъ, неисключенный изъ избирательныхъ списковъ на основаніи соотвѣтствующихъ правилъ. Послѣднія лишаютъ избирательныхъ правъ:

1) Всѣхъ тѣхъ, которые находятся подъ опекой, попеченіемъ и отцовской властью.

2) Всѣхъ тѣхъ, которые пользуются пособіемъ изъ государственныхъ и общинныхъ суммъ для бѣдныхъ или пользовались имъ въ теченіе года, предшествовавшаго выборамъ, или наконецъ, содержатся вообще на счетъ общественной благотворительности.

Однако, къ этимъ категоріямъ не относятся тѣ, которые пользуются вспомоществованіемъ изъ больничныхъ кассъ, изъ обществъ страхованія отъ несчастныхъ случаевъ, изъ средствъ, предназначенныхъ для стариковъ и инвалидовъ, равно какъ тѣ, которые освобождены отъ платы за ученіе или пользуются учебными пособіями и стипендіями.

3) Отбывающихъ наказанія за слѣдующія преступленія: убійство, воровство, мошенничество, проступки противъ свободы выборовъ въ Рейхсратъ или областные сеймы.

4) Отданныхъ подъ надзоръ полиціи и отбывающихъ наказанія въ работныхъ домахъ въ теченіе трехъ лѣтъ послѣ освобожденія отъ надзора и принудительныхъ работъ въ этихъ домахъ.

5) Отбывающихъ въ третій или больше разъ наказанія въ арестномъ домѣ за пьянство на основаніи общаго уголовнаго кодекса или другихъ постановленій въ теченіе трехъ лѣтъ по отбытіи наказанія.

6) Лишены активнаго и пассивнаго избирательнаго права лица, находящіяся на дѣйствительной военной службѣ: офицеры, полковые священники, нижніе чины и служащіе въ жандармеріи.

Правомъ быть избраннымъ или, такъ называемымъ, пассивнымъ избирательнымъ правомъ—пользуется каждый мужчина достигшій 30-лѣтняго возраста, находящійся въ австрійскомъ подданствѣ, по крайней мѣрѣ, въ теченіе трехъ лѣтъ до производства выборовъ, и, наконецъ, пользующійся активнымъ избирательнымъ правомъ въ Рейхсратъ. Не могутъ быть депутатами чиновники военнаго вѣдомства.

Рейхсратъ выбирается на шесть лѣтъ; по истеченіи этого срока онъ обновляется въ полномъ своемъ составѣ, равно какъ въ случаѣ роспуска его.

Въ теченіе 6-лѣтняго избирательнаго періода происходятъ иногда дополнительные выборы. Это бываетъ, вслѣдствіе утраты членомъ палаты пассивнаго избирательнаго права, вслѣдствіе смерти, вслѣдствіе сложенія съ себя депутатскихъ полномочій, или, наконецъ, вслѣдствіе утраты имъ депутатскихъ правъ на основаніи соотвѣтствующаго закона.

Въ интересахъ обезпеченія представительства національнаго меньшинства, нѣкоторые избирательные округа посылаютъ въ Рейхсратъ не одного, а двухъ депутатовъ.

Каждый избиратель пользуется только однимъ голосомъ при выборахъ.

Областные сеймы имѣютъ право издавать постановленія относительно обязательнаго участія пользующихся избирательными правами гражданъ въ выборахъ и относительно опредѣленія тѣхъ каръ, которыя влечетъ за собой отказъ отъ выборовъ.

Въ Палату Господъ входятъ: 1) совершеннолѣтніе принцы императорскаго дома, т.-е. достигшіе 20-лѣтняго возраста (совершеннолѣтіе для всего остальнаго населенія начинается только съ 24 лѣтъ), за исключеніемъ наслѣдника престола, который уже на 18 году считается совершеннолѣтнимъ; 2) представители аристократическихъ родовъ, крупные землевладѣльцы, которымъ императоръ даровалъ наслѣдственное право участія въ Палатѣ Господъ; 3) архіепископы и княжескіе епископы по должности; 4) граждане, выдающіеся въ сферѣ государственной, церковной, научной дѣятельности или въ области искусства, назначаемые императоромъ пожизненно.

Членовъ Палаты Господъ изъ 4-й категоріи не можетъ быть въ настоящее время меньше 150 и больше 170.

Новелла эта, введенная одновременно съ избирательной реформой, явилась уступкой Палатѣ Господъ, которая взамѣнъ этого согласилась утвердить новый избирательный законъ, принятый Рейхсратомъ.

Ограниченіе числа членовъ Палаты Господъ, назначаемыхъ пожизненно императоромъ, дѣлаетъ послѣднюю независимой отъ короны, а косвеннымъ образомъ и отъ Рейхсрата; ибо въ случаѣ возникновенія конфликта между обѣими палатами, упорство и настойчивость Палаты Господъ не могутъ быть сломлены единовременнымъ назначеніемъ новыхъ членовъ ея въ такомъ количествѣ, чтобы они своимъ голосованіемъ заставили верхнюю палату склониться на сторону нижней. Правда, и теперь импера-

торъ можетъ назначить новыхъ наслѣдственныхъ членовъ; но слѣдуетъ, однако, имѣть въ виду то обстоятельство, что назначенія этого рода несравненно труднѣе пожизненнаго назначенія, ибо врядъ ли легко найти такіе аристократическіе роды, владѣющіе крупными земельными угодьями и не имѣющіе до сихъ поръ своихъ наслѣдственныхъ представителей.

Тексты законопроектовъ, принятыхъ обѣими палатами, должны быть идентичны, въ противномъ случаѣ, законопроекты считаются недѣйствительными. Исключеніе изъ этого принципа составляютъ постановленія, касающіяся опредѣленія контингента рекрутовъ и бюджета. Въ случаѣ несовпаденія цифръ, принятой считается меньшая цифра.

Законопроекты пріобрѣтаютъ силу закона лишь по утвержденіи ихъ императоромъ.

Императоръ утверждаетъ или отвергаетъ принятые палатами законопроекты, измѣнять же ихъ онъ не можетъ.

Условіемъ законности парламентскихъ постановленій является присутствіе въ Палатѣ Господъ не меньше 40, а въ Рейхсратѣ не меньше 100 членовъ и абсолютное большинство наличныхъ голосовъ. Для пересмотра конституціи требуется въ верхней палатѣ присутствіе тѣхъ же 40 членовъ, а въ нижней—половины всѣхъ членовъ, притомъ всѣ рѣшенія считаются принятыми, если за нихъ голосовало $^2/_3$ наличныхъ членовъ палаты.

Въ чрезвычайныхъ случаяхъ императоръ можетъ издавать временныя постановленія безъ согласія Рейхсрата. Австрійская конституція предусматриваетъ три такихъ случая. Во-1, на основаніи § 14 конституціоннаго закона 1867 года въ случаѣ невозможности созыва Рейхсрата. Постановленія эти, однако, не должны вносить какія-либо измѣненія въ конституціи, не могутъ облагать государство какими-либо денежными тяготами, не могутъ, наконецъ, касаться отчужденія государственнаго имущества и должны быть подписаны императоромъ и всѣми министрами. Они теряютъ силу закона, если правительство не внесетъ ихъ на разсмотрѣніе Рейхсрата въ ближайшую его сессію, и прежде всего на одобреніе нижней палаты въ теченіе 4 недѣль послѣ ея созыва, или если одна изъ палатъ отказывается ихъ утвердить. Во-2, на основаніи § 20 конституціоннаго закона объ общихъ правахъ гражданъ и § 1 закона 5-го мая 1869 года—въ случаѣ войны или возможности ея возникновенія; въ случаѣ внутреннихъ безпорядковъ, заговоровъ и интригъ, имѣющихъ характеръ государ-

ственной измѣны и угрожающихъ личной безопасности гражданъ—пріостанавливаются по коллективному постановленію всѣхъ министровъ въ извѣстной части государства на опредѣленное время дѣйствія конституціонныхъ законовъ въ области личной неприкосновенности, тайны корреспонденціи, неприкосновенности жилища, свободы слова, печати, союзовъ и собраній; вмѣсто нихъ входятъ въ силу другія, болѣе строгія правила. Подобныя распоряженія могутъ быть изданы правительствомъ даже въ томъ случаѣ, когда Рейхсратъ въ это время засѣдаетъ, но они должны быть переданы на его утвержденіе, при томъ прежде всего на утвержденіе Палаты Депутатовъ. Въ-3, на основаніи закона 23 мая 1873 года правительство, по докладу Верховнаго Суда, можетъ пріостановить на срокъ не больше одного года дѣйствія судовъ присяжныхъ засѣдателей въ какомъ-нибудь округѣ государства. Актъ этотъ долженъ быть мотивированъ на одномъ изъ ближайшихъ засѣданій обѣихъ палатъ и теряетъ силу въ томъ случаѣ, если хотя бы одна палата выскажется противъ него.

Всѣ распоряженія императора только тогда имѣютъ силу, когда они сопровождаются контрассигновкой хотя бы одного министра. Исключеніе составляютъ лишь тѣ распоряженія, которыя касаются руководства, командованія и внутренней организаціи арміи. Послѣднія не нуждаются въ министерской контрассигновкѣ, ибо являются предметомъ исключительной компетенціи монарха, какъ верховнаго вождя арміи. Исключеніе это отчасти находитъ себѣ оправданіе въ самомъ характерѣ этихъ дѣлъ, требующихъ быстроты дѣйствій, тайны и абсолютнаго повиновенія. Нѣтъ, однако, сомнѣнія въ томъ, что оно составляетъ существенный и нежелательный пробѣлъ въ конституціонномъ строѣ.

Министры въ Австріи не зависятъ отъ парламенскаго большинства и могутъ оставаться у власти, не пользуясь даже его довѣріемъ.

Министры отвѣтственны предъ Рейхсратомъ за нарушеніе законовъ, за проступки по службѣ, но въ этомъ случаѣ они подлежатъ суду общихъ установленій. Возбуждать обвиненіе противъ министровъ можетъ каждая изъ палатъ; соотвѣтствующее предложеніе должно быть внесено въ письменной формѣ и подписано въ верхней палатѣ не меньше, чѣмъ 20, а въ нижней палатѣ—40 членами.

Предложеніе о возбужденіи обвиненія противъ министра должно быть поставлено на обсужденіе палаты въ теченіе 8 дней;

послѣдняя или отвергаетъ его или назначаетъ комиссію для предварительнаго разслѣдованія, которая изучаетъ дѣло, вызываетъ свидѣтелей, министра и т. д. Выслушавъ отчетъ комиссіи и объясненія министра, палата можетъ предложеніе объ обвиненіи министра либо отвергнуть, либо принять; въ этомъ послѣднемъ случаѣ постановленіе палаты должно быть доложено въ формѣ адреса императору, министръ оставляетъ должность, а дѣло переходитъ на разсмотрѣніе имперскаго суда, въ составъ котораго каждая палата выбираетъ по 12 членовъ на 6 лѣтъ не изъ среды членовъ парламента. Члены имперскаго суда выбираютъ предсѣдателя. Получивъ постановленіе объ обвиненіи министра, судъ назначаетъ судебнаго слѣдователя, который располагаетъ всѣми полномочіями обыкновенной слѣдственной власти. Чиновники въ своихъ показаніяхъ свободны отъ служебной тайны. Слѣдствіе должно быть закончено въ теченіе 6 мѣсяцевъ, судебное разбирательство происходитъ гласно и публично. Со стороны палаты выступаютъ въ качествѣ обвинителей 3 ея члена; обвиняемый министръ можетъ имѣть адвоката. Каждая сторона можетъ сдѣлать отводъ 6 судей, такъ что остается еще 12—по 6 выбранныхъ каждой палатой. Если отвода нѣтъ, то число судей уменьшается посредствомъ жребія. Для законности приговора необходимо непрерывное присутствіе 10 членовъ. Обвинительный вердиктъ требуетъ $^2/_3$ голосовъ. Приговоръ можетъ быть разный: лишеніе званія министра, лишеніе права занимать государственную службу вообще, а также лишеніе на опредѣленное время извѣстныхъ политическихъ правъ. Если же проступокъ министра квалифицируется, кромѣ того, какъ обыкновенное уголовное преступленіе, то онъ можетъ повлечь за собою, въ случаѣ государственной измѣны, даже смертную казнь. Императоръ не можетъ помиловать министра безъ соотвѣтствующей инициативы той палаты, которая возбудила противъ него обвиненіе.

Процессъ противъ министровъ не можетъ быть во всякомъ случаѣ прерванъ изъ-за отсрочки засѣданій, закрытія или роспуска Рейхсрата; онъ, однако, не можетъ происходить, если предложеніе объ обвиненіи не внесено на разсмотрѣніе ближайшей сессіи Рейхсрата, или той сессіи, на которой по разсмотрѣніи государственныхъ счетовъ проступокъ министра сдѣлался очевиднымъ.

Обвиненіе, возбужденное противъ министра, сопровождается, такимъ образомъ, долгой и сложной процедурой; при томъ внесе-

ніе обвинительнаго приговора обставлено большими трудностями, какъ необходимость непрерывнаго присутствія 10 членовъ суда изъ общаго числа 12 и большинства $^2/_3$ голосовъ.

До сихъ поръ на практикѣ ни одинъ министръ ни разу не отданъ былъ подъ судъ.

IV.

Австрійская конституція предоставляетъ областнымъ сеймамъ на основаніи мѣстныхъ статутовъ слѣдующія полномочія:

I. 1) Завѣдываніе всѣми дѣлами областной культуры, т. е. обработки земли, лѣсоводства, скотоводства и т. д.; 2) Завѣдываніе общественными зданіями, построенными на средства области; 3) завѣдываніе всѣми благотворительными заведеніями, содержимыми краемъ; 4) завѣдываніе областнымъ бюджетомъ.

II. Управленіе общинными, церковными и школьными дѣлами, а также заботы о доставленіи войскамъ помѣщенія и продовольствія въ предѣлахъ общихъ постановленій Рейхсрата.

III. Заключеніе займовъ и вотированіе дополнительныхъ налоговъ.

Въ компетенцію мѣстныхъ сеймовъ входятъ также всѣ тѣ дѣла, которыя не охватываются объемомъ законодательной компетенціи Рейхсрата. Какъ я уже выше отмѣтилъ, послѣдній можетъ либо расширить, либо сузить полномочія сеймовъ, но тѣ дѣла, которыя подлежатъ ихъ компетенціи на основаніи мѣстныхъ статутовъ, не могутъ быть изъяты изъ вѣдѣнія сеймовъ безъ ихъ собственнаго на то согласія.

Для законности постановленій сейма необходима, по крайней мѣрѣ, $^1/_2$ членовъ и большинство голосовъ наличныхъ въ данномъ засѣданіи. Для пересмотра избирательнаго закона или областной конституціи (статута) необходимо присутствіе $^3/_4$ членовъ и большинство $^2/_3$ голосовъ.

Всѣ постановленія сеймовъ санкціонируются императоромъ. Областной бюджетъ, однако, не считается, подобно общегосударственному, закономъ, и санкціи монарха не требуетъ; санкція необходима лишь тогда, когда дополнительные налоги, установленные сеймомъ, превышаютъ 10% общегосударственныхъ налоговъ.

§ 19 областныхъ статутовъ признаетъ за сеймами право об-

суждать и высказывать свое мнѣніе объ общегосударственныхъ законахъ, объ ихъ значеніи для мѣстныхъ интересовъ, а также вносить предложенія объ изданіи новыхъ законовъ въ интересахъ областей.

Сеймъ можетъ уполномочить Рейхсратъ издать вмѣсто него какое-нибудь постановленіе или законъ; это полномочіе имѣетъ силу лишь въ продолженіе одного года. Вызывается это необходимостью иногда установить во всемъ государствѣ единообразіе нѣкоторыхъ областныхъ законовъ.

Съ своей стороны, Рейхсратъ можетъ какой-нибудь законъ, имѣющій общегосударственное значеніе, формулировать лишь въ общей формѣ; подробности же разработки предоставить мѣстнымъ сеймамъ. Это дѣлается тогда, когда тотъ или другой законъ долженъ быть въ своемъ примѣненіи приспособленъ къ специфическимъ соціально-экономическимъ условіямъ данной области.

Избирательная система въ сеймы пока все еще опирается на системѣ курій, число которыхъ не 5, какъ было при выборахъ въ Рейхсратъ, а 4, т. е. нѣтъ куріи всеобщаго голосованія. Исключеніе составляетъ Нижняя Австрія, гдѣ имѣется и 5 курія. Подробная организація выборовъ въ каждой куріи—та же, что при выборахъ въ Рейхсратъ [1]). Это вытекаетъ изъ смысла избирательнаго закона отъ 2 апрѣля 1873 года, установившаго общій принципъ, что условія выборовъ въ Рейхсратъ должны быть въ каждой отдѣльной области тѣ же, что и въ областной сеймъ. Только спустя нѣкоторое время, въ разныхъ областяхъ, входящихъ въ составъ Австріи, были сдѣланы нѣкоторыя небольшія измѣненія въ избирательномъ законѣ наряду съ тѣми измѣненіями, которыя были произведены въ избирательномъ законѣ въ Рейхсратъ. Въ общемъ, однако, измѣненія эти не имѣли большого значенія, не считая введенной въ 1896 году пятой куріи всеобщаго голосованія, которая между прочимъ областныхъ сеймовъ, кромѣ одной Нижней Австріи, не коснулась.

Областные сеймы состоятъ изъ одной палаты; въ составъ ихъ входятъ депутаты по выбору въ куріяхъ и члены, засѣдающіе по должности.

Въ Галиційскомъ сеймѣ засѣдаютъ отъ

куріи	крупнаго землевладѣнія	44 члена,
„	торговыхъ и промышленныхъ палатъ	3 „
„	городовъ	28 „
„	сельскихъ общинъ	74 „
	Всего . .	149 чл.

[1]) Разумѣется, рѣчь идетъ о старомъ, теперь отмѣненномъ избирательномъ законѣ. *Прим. переводч.*

По должности засѣдаютъ:

Львовскіе архіепископы: католическій, греческій, армянскій	3
Католическіе епископы: Тарновскій, Пршемыслскій и Краковскій.	3
Греческіе епископы: Пршемыслскій и Станиславовскій . . .	2
Ректора Краковскаго и Львовскаго университетовъ. . . .	2
Ректоръ Львовскаго политехникума.	1
Президентъ Краковской академіи наукъ.	1
Всѣхъ депутатовъ вмѣстѣ . .	161

Система выборовъ въ Галиційскій сеймъ, гдѣ нѣтъ даже 5-ой куріи, является полнѣйшимъ анахронизмомъ. Неоднократно внесенные законопроекты о расширеніи избирательнаго права путемъ введенія хотя бы куріи всеобщаго голосованія и увеличенія депутатскихъ мѣстъ отъ городовъ, всегда отвергались даже безъ серьезной предварительной дискуссіи. Правящая консервативная клика, пренебрегая голосомъ оппозиціи, въ то же время совершенно не считается съ интересами широкихъ народныхъ массъ. Это упорство, обнаруживаемое по отношенію къ избирательной реформѣ, тѣмъ болѣе характерно, что преобладаніе консерваторовъ осталось бы даже въ случаѣ введенія 5-ой куріи, съ 200—300 депутатами, — ибо вслѣдствіе необычайныхъ избирательныхъ злоупотребленій, безпримѣрныхъ во всей Европѣ, имъ удается получать большинство мандатовъ и отъ куріи сельскихъ общинъ.

Если въ сеймѣ не могла пройти такая скромная реформа, какъ введеніе 5-ой куріи, то что уже говорить о всеобщемъ, равномъ и тайномъ голосованіи.

Галиційскіе консерваторы въ своемъ упорномъ отстаиваніи старой избирательной системы ссылаются на то, что избирательная реформа укрѣпила бы позицію русиновъ. Но эта ссылка ложна по существу. Во-первыхъ, русины имѣютъ полное право на большее количество депутатскихъ мѣстъ, такъ какъ они составляютъ почти половину населенія всей Галиціи; во-вторыхъ, судя по результатамъ выборовъ отъ 4-ой куріи сельскихъ общинъ, гдѣ русинскіе крестьяне располагаютъ почти половиной избирательныхъ округовъ,—всеобщее голосованіе, а тѣмъ болѣе 5-ая курія, не обезпечили бы русинамъ не только большинства, но даже значительнаго меньшинства, ибо матеріальное преобладаніе поляковъ въ восточной Галиціи сообщаетъ послѣднимъ громадную силу.

Избирательныя злоупотребленія въ Галиціи прямо чудовищны.

Правительство, нуждаясь въ услужливой податливости польскихъ депутатовъ въ Вѣнѣ оказываетъ сильную поддержку консервативной кликѣ при выборахъ. Это тѣмъ болѣе легко удается, что всѣ галицiйскiе чиновники являются простымъ орудiемъ въ рукахъ консервативныхъ партiй.

Для подбора желательныхъ депутатовъ отъ 4-ой курiи въ сеймъ, а отъ 4-ой и 5-ой въ Рейхсратъ, пускаются въ ходъ самые разнообразные способы и средства: подкупъ избирателей, производство выборовъ ранѣе назначеннаго часа, до прибытiя всѣхъ избирателей; мѣщане и крестьяне принуждены бываютъ подъ давленiемъ старостъ подавать свои голоса за тѣхъ или другихъ ставленниковъ консервативной клики. Правила, касающiяся торговли и промышленности, такъ запутаны въ Австрiи, что они даютъ возможность представителямъ власти оказывать давленiе не только на мелкихъ, но и на болѣе крупныхъ промышленниковъ и купцовъ.

Правящiя консервативныя сферы въ Галицiи въ своихъ антиконституцiонныхъ стремленiяхъ идутъ гораздо дальше, чѣмъ представители центральнаго правительства.

Личная и гражданская свобода нарушается въ Галицiи польскими чиновниками гораздо чаще, чѣмъ гдѣ-нибудь. Жившiе тамъ наши эмигранты неоднократно должны были обращаться къ нѣмецкимъ министрамъ въ Вѣнѣ, дабы не подвергнуться высылкѣ изъ предѣловъ Галицiи намѣстниками-поляками.

Областные сеймы, кромѣ законодательныхъ полномочiй, имѣютъ еще полномочiя административныя, какъ-то: завѣдыванiе областнымъ имуществомъ, организацiя провинцiальнаго комитета, руководство и надзоръ надъ его дѣятельностью, надзоръ надъ уѣздами и общинами, предоставленiе разныхъ концессiй, напримѣръ, на взиманiе платы за проѣздъ.

Областной комитетъ состоитъ изъ 6 членовъ; одного члена и кандидата къ нему выбираютъ депутаты отъ курiи крупнаго землевладѣнiя, второго — депутаты городовъ и торговыхъ палатъ, третьяго—депутаты сельскихъ общинъ. Избирать можно изъ среды всѣхъ членовъ сейма, а не исключительно изъ принадлежащихъ къ данной курiи. Остальныхъ трехъ членовъ и трехъ кандидатовъ выбираетъ сеймъ въ полномъ своемъ составѣ.

Во главѣ комитета стоитъ маршалъ края, назначаемый императоромъ; для работъ въ комитетѣ онъ выбираетъ себѣ изъ среды его членовъ помощника. Императоръ, кромѣ того, назначаетъ

помощника маршала, который, работая въ сеймѣ, съ комитетомъ ничего общаго не имѣетъ. Онъ составляетъ областные законопроекты, является посредникомъ между правительствомъ и сеймомъ, внося въ сеймъ правительственные проекты областныхъ законовъ и докладывая правительству и монарху о постановленіяхъ сейма.

Административныя функціи областного комитета чрезвычайно разнообразны и обширны: онъ завѣдываетъ областными учрежденіями подъ общимъ только руководствомъ сейма, напримѣръ, лѣснымъ институтомъ въ Львовѣ, разными профессіональными учебными заведеніями края и т. п.; назначаетъ чиновниковъ и наблюдаетъ за ихъ дѣйствіями; слѣдитъ за дѣятельностью уѣздныхъ и общинныхъ Совѣтовъ. Комитетъ съ маршаломъ во главѣ является высшимъ административнымъ учрежденіемъ края, и нѣтъ возможности подробно перечислить всѣ его функціи.

Слабой стороной областной автономіи Галиціи, какъ, впрочемъ, и другихъ австрійскихъ провинцій, является отсутствіе собственной администраціи, зависимой отъ сейма. Тутъ имѣется двойственность двухъ параллельныхъ властей, общегосударственной, во главѣ которой стоитъ намѣстникъ, назначаемый императоромъ и совершенно независимый отъ сейма и—областной, съ маршаломъ и комитетомъ во главѣ.

Подобнаго рода организація властей сопряжена прежде всего съ большими расходами, а кромѣ того, она чрезвычайно громоздка. Каждая отдѣльная австрійская провинція, образуя законченное цѣлое, должна имѣть свою собственную общую администрацію, тѣсно связанную съ областными учрежденіями и отвѣтственную предъ сеймомъ.

Къ этому вопросу я еще вернусь по разсмотрѣніи автономіи Галиціи.

Для характеристики автономіи Галиціи я приведу нѣсколько цифровыхъ данныхъ, которыя даютъ намъ понятіе о дѣятельности автономныхъ властей въ разныхъ направленіяхъ. Начну съ сопоставленія двухъ бюджетовъ края—1866 г. и 1905 г.

Расходы, вотированные сеймомъ въ 1866 году.

Расходы на областное представительство	250482	кроны,
Расходы по управленію	95440	„
Лѣченіе больныхъ.	423200	„
Прививаніе оспы	36252	„
Санитарное дѣло	18000	„
Пособія благотворит. заведеніямъ. . .	11164	„

Пособія научн. ивоспитат. учрежд. . .	61308	„
Квартирныя деньги полиціи	67226	„
Подводы.	12000	„
Налоги и пошлины	1390	„
Областныя дороги.	120000	„
Истребленіе грызуновъ	1000	„
Случайные расходы.	60600	„

Всего расходовъ 1158062 кроны.

Расходы, вотированные сеймомъ въ 1905 году.

Областное представительство	253772	кроны,
Управленіе.	812155	„
Санитарное дѣло	3226350	„
Благотворительное дѣло	103473	„
Народное образованіе	10515306	„
Историческіе памятники.	105140	„
Общественная безопасность	647218	„
Пути сообщенія	3770765	„
Водяныя и меліоративныя строенія . .	1957264	„
Земледѣліе.	1714285	„
Горное дѣло	37408	„
Промышленность и мануфактура. . . .	665124	„
Долги края	2939600	„
Разные расходы	463291	„

Всего 27211151 крона.

Такимъ образомъ, мы видимъ, что за эти 40 лѣтъ бюджетъ Галиціи неимовѣрно увеличился, несмотря на то, что край этотъ бѣденъ.

Разсмотримъ теперь подробно расходныя статьи Галиціи.

Школьное дѣло находится въ вѣдѣніи школьнаго совѣта, который является учрежденіемъ общегосударственнымъ. Во главѣ его стоитъ вице-президентъ школьнаго совѣта; предсѣдателемъ номинально является намѣстникъ. Школьный совѣтъ въ Галиціи располагаетъ болѣе широкой самостоятельностью, чѣмъ въ другихъ австрійскихъ провинціяхъ.

Въ настоящее время вмѣстѣ съ введеніемъ избирательной реформы Галиційскій совѣтъ пріобрѣлъ еще большую самостоятельность по отношенію къ министерству внутреннихъ дѣлъ. Не слѣдуетъ, однако, забывать того, что еще и теперь учрежденіе это не автономно и отъ сейма не зависитъ. Самостоятельность его является выраженіемъ бюрократической децентрализаціи на фонѣ

національнаго обособленія. Несомнѣнно замѣчается сильная тенденція къ преобразованію школьнаго совѣта на началахъ автономныхъ съ тѣмъ, чтобы онъ былъ подчиненъ сейму и комитету края.

Общее законодательство о среднихъ и низшихъ школахъ подлежитъ компетенціи Рейхсрата, но областные сеймы могутъ со своей стороны внести дополненія въ него. Зато университеты и политехникумы находятся въ исключительномъ вѣдѣніи Рейхсрата и министерства въ Вѣнѣ. Разныя спеціальныя учебныя заведенія, торгово-промышленныя школы, земледѣльческія, лѣсной институтъ, агрономическая академія въ Дублянахъ находятся въ вѣдѣніи сейма и комитета края.

Такимъ образомъ, народное образованіе отчасти сосредоточено въ рукахъ общегосударственныхъ властей, отчасти областныхъ. Слѣдующія цифры показываютъ намъ ростъ народнаго образованія въ Галиціи. Областной школьный совѣтъ въ Галиціи, приступивъ къ завѣдыванію школьнымъ дѣломъ въ 1868 году, нашелъ: 81 4-хъ-классную школу, по 4 учителя въ каждой, 1901 школу, имѣющую каждая по одному учителю, 427 приходскихъ, 7 пяти-и шести-классныхъ женскихъ монастырскхъ школъ.

Въ началѣ 1903 года число народныхъ школъ въ Галиціи равнялось:

Одно-классныхъ	государствен.	2326,	частныхъ	96	Всего	2422
2-хъ „	„	1398	„	25	„	1423
3-хъ „	„	46	„	17	„	63
4-хъ „	„	312	„	53	„	365
5-ти „	„	100	„	3	„	103
6-ти „	„	70	„	6	„	76
факультетовъ (7—10 классн.)	„	70	„	34	„	104
	Всего	4322		234		4556

Число учителей народныхъ школъ въ 1875 году равнялось 3266, въ 1903 году—10,982, не считая преподавателей закона Божія.

Въ 1871	году	посѣщали	народныя	школы	156,015	дѣтей,
въ 1903	„	„	государственныя	„	765,383	учен.
„	„	„	частныя	„	27535	„
„	„	„	на дому училось		7285	„
„	„	„	добавочныя занятія		148365	„

Всего въ 1903 году 948,568 дѣтей.

Расходы на народное образованіе изъ общинныхъ, городскихъ, уѣздныхъ и областныхъ средствъ въ 1874 г. равнялись 848542 кронамъ, въ 1903 году изъ тѣхъ же источниковъ было израсходовано 15.722.664 кроны.

По языку преподаванія галиційскія школы въ 1903 году распредѣлились слѣдующимъ образомъ:

съ польскимъ языкомъ преподаванія	2209 государств.	и	131 частн.
съ русинскимъ „ „	2086 „	„	4 частн.
съ нѣмецкимъ „ „	27 „	„	99 частн.

Число гимназій также возросло.

Въ 1868 году было 12 8-ми-классныхъ и 7 4-хъ-классныхъ гимназій. Въ 1904 году было 38 8-ми-классныхъ гимназій.

Число учениковъ въ гимназіяхъ въ 1868 году было 7258
„ „ „ „ „ 1904 „ „ 25286

На содержаніе гимназій государство ассигновало:

въ 1868 году . . . . . . 500.000 кронъ
въ 1905 „ . . . . 4,004.395 „

Въ 1868 году было въ Галиціи 2 реальныхъ училища: одно 6-ти-классное, а другое 3-хъ-классное.

Въ 1904 году было уже 11 семи-классныхъ реальныхъ училищъ.

Краковскій университетъ въ 1868-9 году насчитывалъ 473 студента, 40 профессоровъ, при томъ содержаніе университета обходилось въ 320.000 кронъ. Въ 1904/5 году число студентовъ равнялось 2020, профессоровъ 97, а бюджетъ его—1.461.089 кр.

Львовскій университетъ имѣлъ въ 1868 году 1069 студентовъ, 40 профессоровъ при бюджетѣ въ 220.000 кронъ.

Въ 1904/5 году было 2732 студента, 72 профессора при бюджетѣ въ 1.166.830 кронъ.

Техническая академія въ Львовѣ имѣла въ 1868 году 210 слушателей, 27 профессоровъ при бюджетѣ въ 62.134 кр.

Въ 1904/5 году Львовскій политехникумъ, преобразованный изъ технической академіи, насчитывалъ 1182 студента, 27 профессоровъ при бюджетѣ въ 483.268 кронъ.

Въ 1896 году открылся въ Львовѣ ветеринарный институтъ.

Въ 1900 году была преобразована въ академію школа изящныхъ искусствъ. Начиная отъ 1870 года въ Галиціи возникло много торгово-промышленныхъ школъ, какъ государственныхъ, такъ и областныхъ. Въ 1905 году правительство ассигновало на нихъ 459.503 крона, а край 432.950 кр.

Въ 1898 году основана во Львовѣ государственная коммерче-

ская академія, насчитывающая теперь 291 слушателя, 11 профессоровъ, расходуя ежегодно 58.200 кронъ.

Въ Галиціи имѣются высшія, среднія и низшія земледѣльческія школы. Высшими являются: агрономическій факультетъ при Краковскомъ университетѣ, а также агрономическая академія въ Дублянахъ (подъ Львовомъ), средняя агрономическая школа имѣется въ Черниховѣ. Кромѣ этого, имѣются низшія школы. Агрономическій факультетъ въ Краковѣ содержится на счетъ государства, сеймъ только согласился выстроить новое зданіе для занятій. Городъ уступилъ 8 морговъ земли для опытныхъ полей.

Расходы края на агрономическія цѣли, принятые сеймомъ въ 1905 году, представляются слѣдующимъ образомъ:

Школа лѣсного хозяйства.	53,057	кронъ.
Опытн. ботанико-агрономическая станція	22,301	„
Агрономическая академія въ Дублянахъ	220,402	„
Низшая земледѣльческая школа	34,510	„
Школа винокуренія	9,930	„
Винокуренный заводъ края	23,115	„
Усадьба.	46,964	„
Опытная химико-агроном. станція . . .	52,162	„
Средняя школа въ Черниховѣ	178,965	„
Усадьба	16,868	„
Низшая землед. школа въ Городцѣ . .	30,607	„
„ „ „ „ Ягельницѣ .	38,210	„
„ „ „ „ Коберницахъ	42,724	„
„ „ „ „ Бережницѣ .	45,000	„
„ „ „ „ Суходолѣ . .	40,842	„
Дорога, ведущая къ землед. школѣ въ Милоцинѣ	2,500	„
2 зимнія земледѣльческія школы . . .	4,032	„
Молочная школа въ Ржешовѣ	15,530	„
Агрономическіе курсы для народныхъ учителей	2,000	„
Учителямъ передвижныхъ агрон. школъ	16,000	„
Образцы для выставокъ.	1900	„
Огородныя школы въ Тарновѣ	31,800	„
Садовое заведеніе въ Залещикахъ . . .	30,962	„
Ветеринарный институтъ:		
Жалованье учителямъ	14,482	„
Стипендіи служащимъ	14,400	„
Учебныя пособія и т. п.	6,000	„

Школа сельскихъ хозяекъ (субсидія) . .	1000	„
Субсидія разнымъ научн. сельско-хоз. общ.	44400	„
Всего	1,030,663	крона.

Въ области санитарнаго дѣла автономныя учрежденія сдѣлали многое, хотя сравнительно съ тѣмъ, что осталось еще впереди, это далеко недостаточно. Въ предварительной росписи расходовъ на 1905 годъ мы находимъ слѣдующія статьи расходовъ на санитарію:

Расходы на лѣченіе бѣдныхъ больныхъ и на больницы	2877168	кронъ.
Содержаніе подкидышей	61000	„
Содержаніе медицинскаго персонала .	266700	„
Пособія санитарнымъ заведеніямъ . .	19600	„
Всего	3,224,468	кронъ.

Насколько государственныя учрежденія тѣсно переплетаются съ областными безъ всякой системы, можно видѣть изъ того, что въ то время когда инспекція областныхъ больницъ подчинена областнымъ властямъ,— санитарная полиція и борьба съ эпидеміями находятся въ вѣдѣніи общегосударственныхъ властей. Это самое явленіе наблюдалось нами и въ сферѣ школьнаго дѣла.

Касаясь вопроса о развитіи путей сообщенія, отмѣчу лишь то, что въ то время когда въ 1865 году желѣзнодорожной сѣти въ Галиціи было только на 555,8 километра, въ 1901 году было уже 3584 километра. Какъ государство, такъ и край стремятся къ развитію желѣзнодорожной сѣти.

Сеймъ ассигнуетъ значительныя суммы на меліоративный кредитъ, на поддержку промышленности, мануфактуры, горнаго дѣла и т. п. Политика это не всегда, однако, ведется умѣло, что объясняется недостаткомъ спеціалистовъ, съ одной стороны, и протекціонной системой правящей клики, съ другой.

Край организовалъ также много кредитныхъ учрежденій.

Теперь скажу нѣсколько словъ объ уѣздномъ, общинномъ и городскомъ самоуправленіи.

Органомъ уѣзднаго самоуправленія является уѣздный совѣтъ, члены котораго выбираются въ 4-хъ куріяхъ: крупнаго землевладѣнія, крупной промышленности и торговли, городовъ, за исключеніемъ столицъ, и сельскихъ общинъ.

Во главѣ уѣзднаго совѣта стоитъ маршалъ, утвержденный въ должности уѣзднымъ комитетомъ и императоромъ.

Города дѣлятся на 2 группы: имѣющія и не имѣющія своихъ статутовъ.

Крупные землевладѣльцы образуютъ отдѣльныя отъ общинъ административныя единицы, т. н., господскія владѣнія. Это выдѣленіе господскихъ владѣній несомнѣнно очень выгодно для крупныхъ землевладѣльцевъ, такъ какъ благодаря этому они избѣгаютъ многихъ повинностей, которыя ложатся бременемъ исключительно на сельскія общины. Господскія владѣнія являются возмутительнымъ проявленіемъ дворянскихъ привиллегій, и сохранились они только въ нѣкоторыхъ австрійскихъ и прусскихъ провинціяхъ. Улучшеніе соціально-политическихъ и экономическихъ отношеній въ Галиціи немыслимо безъ упраздненія этихъ господскихъ владѣній.

Для характеристики дѣятельности низшихъ автономныхъ органовъ Галиціи я приведу нѣсколько расходныхъ цыфръ:

Расходы 72 уѣздныхъ комитетовъ въ 1902 году:

Субсидія на народное образованіе . .	104411	крона.
„ „ санитарное дѣло	224806	„
Водяныя сооруженія	78724	„
Расходы на дорожную администрацію .	753,244	„
Сооруженіе и содержаніе уѣздн. дорогъ	1443681	„
„ „ общинн. „	3,382,804	„
Постройка и содержаніе общественныхъ дорожныхъ подъѣздовъ	251740	„
Уплата дорожныхъ долговъ	464153	„
Разные дорожные расходы	842930	„
Всего	7,546,493	кроны.

Расходы мѣстечковыхъ и сельскихъ общинъ въ 1900 году.

Благотворительность.	110.764	кроны.
Пожарная стража	164.891	„
Санитарное дѣло	387.507	„
Народное образованіе	2.084.542	„
Религіозный культъ	287.893	„
Меліорація	2.793	„
Всего . .	3.038.390	кронъ.

Расходы 30 городовъ въ 1902 году, въ которыхъ дѣйствуетъ городовое положеніе 1889 года:

Благотворительность	163.217 кронъ.
Санитарное дѣло	263.870 „
Общинныя водяныя предпріятія. .	513.148 „
Народное образованіе	945.135 „
Религіозный культъ	25.313 „
Дорожное дѣло	346.357 „
Всего. . .	2.266.040 кронъ.

Мы видимъ, такимъ образомъ, что автономія принесла Галиціи много пользы, что благодаря ей край мало-по-малу поднимается изъ той экономической трясины, въ которую вовлекла его разорительная финансовая и хозяйственная политика централизованной абсолютистской власти, немилосердно выколачивавшей послѣднія крохи изъ провинцій. Да еще и теперь центральное правительство, хоть и конституціонное, не оказываетъ Галиціи той матеріальной поддержки, на которую оно имѣетъ право, и теперь еще система выколачиванія податей, педантизмъ правилъ, касающихся основанія новыхъ промышленныхъ предпріятій, наконецъ, система желѣзнодорожныхъ тарифовъ дѣйствуютъ убійственно на экономическую жизнь Галиціи.

Консерваторы, правящіе краемъ, прекрасно все это понимаютъ, но они не могутъ вести энергичную политику противъ правительства, такъ какъ его поддержкой обусловливается ихъ господство. Безъ избирательныхъ злоупотребленій они не господствовали бы ни въ сеймѣ, ни въ колѣ въ Рейхсратѣ.

Автономія Галиціи принесла бы гораздо больше пользы въ томъ случаѣ, если бы другіе элементы имѣли въ сеймѣ политическое преобладаніе. Къ сожалѣнію, этому препятствуютъ два обстоятельства: нѣтъ развитой промышленности, въ результатѣ которой явилась бы независимая буржуазія и сильный пролетаріатъ; во-вторыхъ, искусственная, прямо возмутительная избирательная система. Еслибы послѣдняя подверглась измѣненію, въ сеймѣ несомнѣнно получили бы преобладаніе болѣе прогрессивные элементы, хотя и то не совсѣмъ. Выиграла бы отъ этого и промышленность, такъ какъ новые элементы повели бы болѣе смѣлую политику противъ правительства. При другомъ составѣ депутатовъ сеймъ могъ бы провести не одинъ полезный для широкихъ массъ законъ.

Въ настоящее время сеймъ субсидируетъ часто такія учрежденія, которыя никакого будущаго не имѣютъ, между тѣмъ какъ другія полезныя учрежденія не находятъ никакой поддержки.

Животрепещущимъ вопросомъ въ Галиціи является русинскій вопросъ, который въ послѣднее время сильно обострился, благодаря безсмысленной и прямо ребяческой шовинистской агитаціи народовцевъ (націоналъ-демократовъ).

Галиційскіе русины прониклись мало-по-малу чувствомъ своей національной исключительности; у нихъ появились проблески собственной литературы и т. п. Они заинтересованы въ образованіи у себя свѣтской интеллигенціи, и для этой цѣли они нуждаются въ собственныхъ учебныхъ заведеніяхъ, чиновникахъ и т. д. Они добиваются основанія новыхъ гимназій, университета, раздѣленія областного школьнаго Совѣта на двѣ секціи: польскую и русинскую; нѣкоторые, наконецъ, идутъ еще дальше, требуя раздѣленія Галиціи на двѣ территоріи, соотвѣтственно населяющимъ ихъ народностямъ.

Нѣкоторыя уступки русинамъ были сдѣланы правящими польскими политическими партіями,—напримѣръ, число народныхъ русинскихъ школъ удовлетворяетъ числу дѣтей школьнаго возраста; то же самое можно отчасти сказать и относительно гимназій. Жалко только, что всѣ эти уступки никогда не дѣлались во время.

Такъ было, напримѣръ, со Станиславовской гимназіей. Сеймъ постановилъ основать въ этомъ городѣ русинскую гимназію лишь въ результатѣ непріятныхъ торговъ и взаимныхъ стычекъ, что, конечно, сильно ослабило значеніе этой уступки.

Ребяческія выступленія народовцевъ, ихъ гакатистская пропаганда противъ русиновъ, отказъ послѣднимъ въ правѣ называть себя націей,—въ большей еще мѣрѣ затемнили вопросъ.

Совершенно справедливы требованія русиновъ, касающіяся школьнаго Совѣта, и заключающіяся въ томъ, чтобы управленіе русинскими учебными заведеніями было сосредоточено въ одномъ учрежденіи, въ которомъ засѣдали бы представители русинской народности.

Болѣе трудной является задача раздѣленія Галиціи на 2 части—польскую и русинскую. Дѣло въ томъ, что въ восточной Галиціи, гдѣ русины численно преобладаютъ, есть много поляковъ, составляющихъ значительное меньшинство. Справедливыя же требованія русинъ могутъ быть удовлетворены какъ-нибудь иначе,—а именно, въ уѣздахъ, въ которыхъ большинство населенія составляютъ русины, всѣ чиновники, начиная отъ старосты и кончая низшими служащими, должны быть русины. Тогда они имѣли бы гарантію въ томъ, что ихъ право языка будетъ въ надлежащей мѣрѣ осуществлено.

При образованіи административно-территоріальныхъ и автономно-территоріальныхъ единицъ низшаго разряда слѣдовало бы слѣдить за тѣмъ, чтобы онѣ по своему національному составу были однородны. Поскольку этого достигнуть нельзя, необходимо предоставить русинамъ автономію экстерриторіальную въ одной изъ формъ, указанныхъ въ 3-мъ отдѣлѣ этой книги. Это обезпечило бы польское населеніе отъ покушеній со стороны русиновъ, а этимъ послѣднимъ была бы предоставлена возможность лучшаго управленія своими дѣлами на территоріяхъ со смѣшаннымъ населеніемъ.

Слѣдовало бы основать въ восточной Галиціи русинскій университетъ. Каѳедры можно было бы постепенно замѣщать, если сразу это сдѣлать оказалось бы невозможнымъ. Зато введеніе каѳедръ на русинскомъ языкѣ въ Львовскомъ университетѣ и не удовлетворитъ русиновъ, и было бы также невыгодно для поляковъ.

Устраненіе избирательныхъ злоупотребленій, болѣе частыхъ въ восточной, чѣмъ въ западной Галиціи, давало бы русинамъ большее число представителей въ сеймѣ, которые защищали бы ихъ интересы.

Нѣтъ сомнѣнія, и русины порою не тактичны и неоднократно дѣлаютъ политическія ошибки по отношенію къ полякамъ. Но это объясняется ихъ раздраженіемъ, вслѣдствіе несправедливаго къ нимъ отношенія, и недостаткомъ политическаго воспитанія.

И дѣйствительно, о вытѣсненіи поляковъ изъ восточной Галиціи не можетъ быть и рѣчи. То обстоятельство, что эта часть Галиціи когда-то была исключительно русинскою, не можетъ тутъ быть рѣшающимъ; въ той же мѣрѣ чешскихъ нѣмцевъ не можетъ интересовать тотъ фактъ, что когда-то вся Чехія была населена одними чехами. Надо считаться съ тѣмъ, что есть, а не съ тѣмъ, что было когда-то. Не слѣдуетъ поэтому ужъ такъ трагично принимать къ сердцу угрозы выселенія поляковъ изъ восточной Галиціи; но столь же смѣшно и недостойно разумныхъ и честныхъ людей желаніе наказывать весь русинскій народъ за безтактные выпады отдѣльныхъ его группъ.

Принципъ сохраненія поляками своего господствующаго положенія рѣшительно не выдерживаетъ критики, и если бы всѣ факторы государственной власти держались этого принципа, то немыслимы были бы вообще никакія реформы. Центральное правительство съ парламентомъ не допустило бы умаленія своего го-

сподствующаго положенія; высшіе классы то же дѣлали бы по отношенію къ низшимъ, нѣмцы по отношенію къ другимъ народамъ Австріи и т. д.

Все на свѣтѣ мѣняется, измѣнчивъ и составъ господствующихъ группъ. Мечтать же о сохраненіи status quo является ничѣмъ инымъ, какъ политическимъ кретинизмомъ.

Развитіе соціально-политическихъ и національныхъ отношеній приводитъ къ эмансипаціи народныхъ массъ, готовыхъ бороться за свои права. То же можно сказать и о націяхъ угнетенныхъ.

Политика поляковъ въ Галиціи по отношенію къ русинамъ страшно непослѣдовательна, и ведется она со дня на день. Разъ признавъ справедливость стремленій русинъ къ національному развитію, слѣдуетъ удовлетворить ихъ при помощи соотвѣтствующихъ законовъ и учрежденій. Сдѣлать это нужно быстро, безъ споровъ и излишнихъ столкновеній.

Несомнѣнно то, что демократизація Галиціи вообще, а сейма въ частности, положительнымъ образомъ подѣйствуетъ на польско-русинскія отношенія.

Галиція въ интересахъ своего дальнѣйшаго развитія нуждается въ расширенной автономіи, въ уничтоженіи дуализма государственныхъ и областныхъ властей, въ отвѣтственномъ предъ областнымъ сеймомъ правительствѣ. Настоящее правительство предъ сеймомъ неотвѣтственно; полиція и жандармерія подчинены государственнымъ властямъ.

Австрія можетъ существовать только въ томъ случаѣ, если она будетъ преобразована въ федеративное государство, при экстерриторіальной автономіи для разсѣянныхъ національныхъ группъ (см. 3-й отдѣлъ этой книги).

Расширеніе автономіи Галиціи можетъ, однако, тогда только явиться полезнымъ для нея, когда ему будетъ сопутствовать демократизація сейма путемъ введенія всеобщаго, равнаго и тайнаго голосованія. Въ противномъ случаѣ, прогрессивные элементы и независимая мысль въ большей еще мѣрѣ были бы закабалены галиційскими реакціонерами. Галиційскіе консерваторы, пользуясь свободой дѣйствія ввели бы тогда фактически цензуру на печатное слово, а на практикѣ свели бы къ нулю всякую свободу союзовъ, собраній и т. п.

Въ виду этого всѣ истинно прогрессивные и демократическіе элементы Галиціи держатся того мнѣнія, что расширеніе автоно-

міи при настоящемъ господствѣ консерваторовъ отразилось бы вредно на интересахъ широкихъ народныхъ массъ.

III.

Остановлюсь тутъ вкратцѣ на отношеніи Кроаціи къ Венгріи, автономія которой представляетъ извѣстный интересъ. Она шире галицiйской, хотя тоже нѣсколько урѣзана.

Кроація входитъ въ составъ Венгерскаго государства; отношеніе между ними основано на точномъ договорѣ, который можетъ быть измѣненъ лишь съ согласія Венгерскаго парламента и Кроатскаго сейма.

Договоръ опредѣляетъ дѣла, общія всему Венгерскому государству, включая Кроацію, — а именно: военныя дѣла и финансы, какъ система прямыхъ и косвенныхъ налоговъ, ихъ установленіе и способъ ихъ взысканія; установленіе общаго бюджета и контроль надъ нимъ; займы, управленіе государственными имуществами и регаліями; общая финансовая администрація съ Венгерскимъ министромъ финансовъ во главѣ; монетная система, законодательство торговое и банковое, законодательство о кредитѣ, страхованіи и авторскомъ правѣ, почтово-телеграфное и желѣзнодорожное законодательство, управленіе дорогами, общими Кроаціи и Венгріи, наконецъ, вексельное и горное законодательство, законодательство о патентахъ и промышленности. Сюда относятся также дѣла, общія всей Австро-Венгерской монархіи.

Общія дѣла Кроаціи и Венгріи подлежатъ законодательной компетенціи Венгерскаго парламента, состоящаго изъ Палаты Депутатовъ и Палаты Господъ. Кроація представлена въ первой 40 депутатами на 453, во второй—3-мя на 300 слишкомъ.

Остальныя дѣла, не признаваемыя общими, разрѣшаются самостоятельно Венгерскимъ парламентомъ и Кроатскимъ сеймомъ; постановленія того и другого подлежатъ санкціи монарха.

Фактически Венгерское министерство, образованное изъ парламентскаго большинства, можетъ воздѣйствовать на корону въ смыслѣ неутвержденія невыгодныхъ для него рѣшеній Кроатскаго сейма.

Проведеніе въ жизнь принятыхъ рѣшеній въ общихъ дѣлахъ въ однихъ случаяхъ ввѣряется въ Кроаціи областнымъ властямъ, въ другихъ—государственнымъ.

Финансовыя отношенія Кроаціи къ Венгріи регулируются особымъ договоромъ, заключеннымъ въ 1889 году на 10 лѣтъ и ежегодно возобновляемымъ. Согласно ему, Кроація и Венгрія участвуютъ въ общихъ расходахъ въ пропорціи 8 : 92; иными словами, Венгрія даетъ 92%, а Кроація 8% общихъ расходовъ. Для того, однако, чтобы Кроація была обезпечена средствами на покрытіе ея собственныхъ расходовъ, ей предоставлено право удержать для себя 44% чистыхъ доходовъ края, такъ что на общіе расходы можетъ пойти не больше 56%. Въ случаѣ если эти 56% недостаточны для покрытія 8% общихъ государственныхъ расходовъ, падающихъ на долю Кроаціи, этотъ недостатокъ долженъ быть восполненъ Венгріей; если же эти 56% чистаго дохода Кроаціи превышаютъ 8% общихъ расходовъ, то этотъ излишекъ остается для нея.

Всѣ дѣла, не признанныя общими, подлежатъ компетенціи Кроатскаго сейма. Такимъ образомъ, онъ обладаетъ широкими законодательными полномочіями въ сферѣ народнаго образованія, судебной организаціи, полиціи, администраціи, въ области значительной части гражданскаго и уголовнаго права.

Кроатскій сеймъ состоитъ изъ одной палаты, въ которой засѣдаютъ элементы, входящіе въ другихъ странахъ въ составъ палаты депутатовъ и палаты господъ. Большинство депутатовъ избирается на основѣ чрезвычайно сложной избирательной системы; меньшинство составляютъ представители духовенства и магнаты.

Во главѣ исполнительной власти стоитъ банъ, назначаемый императоромъ по представленію Венгерскаго министерства. Высочайшія распоряженія, касающіяся Кроаціи, должны быть контрассигнованы баномъ. На этомъ основаніи онъ со своими 3-мя секретарями является отвѣтственнымъ предъ сеймомъ. На практикѣ, однако, отвѣтственность эта фиктивная. Сеймъ имѣетъ право отдать его вмѣстѣ съ секретарями подъ судъ; но для этого необходимо согласіе $^2/_3$ сейма, что, конечно, при его составѣ представляется довольно трруднымъ.

Въ случаѣ обвинительнаго приговора, банъ теряетъ только свой постъ.

Кроатскій языкъ признанъ государственнымъ языкомъ въ Кроаціи. Депутаты могутъ говорить на немъ даже въ Венгерскомъ парламентѣ.

Мы видимъ, такимъ образомъ, что автономія Кроаціи въ од-

номъ кругѣ дѣлъ очень широка, напримѣръ, въ области школьнаго дѣла, полиціи и т. п.; въ другихъ же вопросахъ узка. Достаточно, напримѣръ, указать на то, что Венгерскій парламентъ устанавливаетъ всѣ налоги для всего государства, включая и Кроацію, которая получаетъ лишь изъ рукъ центральнаго правительства опредѣленный процентъ чистыхъ доходовъ края на свои нужды. Даже взысканіе податей, и то производится государственными финансовыми учрежденіями. Также законодательство о путяхъ сообщенія изъято изъ компетенціи Кроатскаго сейма. Автономія Кроаціи нуждается, такимъ образомъ, въ расширеніи, и вообще,—образцомъ для подражанія служить не можетъ.

IV.

Отношеніе англійскихъ колоній къ метрополіи — самое разнообразное. Я остановлюсь только на отношеніяхъ Англіи къ Канадѣ и Австраліи.

Англійскія колоніи, расположенныя на сѣверѣ отъ Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки, обладали нѣкогда самостоятельными учрежденіями и конституціей. Въ 1867 году съ согласія метрополіи образована была федерація, въ составъ которой вошли: Онтаріо, Квебекъ, Новый Брауншвейгъ, Новая Шотландія и Островъ Принца Эдуарда.

Во главѣ правительства стоитъ генералъ - губернаторъ, назначаемый короной, и дѣйствующій черезъ отвѣтственныя предъ парламентомъ федераціи министровъ. Послѣдній состоитъ изъ 2-хъ палатъ—Палаты Депутатовъ и Сената. Избирательное право въ Палату Депутатовъ различно въ отдѣльныхъ провинціяхъ федераціи, но въ общемъ приближается оно, однако, ко всеобщему голосованію. Сенатъ пожизненно назначается генералъ-губернаторомъ. Число сенаторовъ въ каждой провинціи опредѣляется закономъ.

Рѣшенія Палаты Депутатовъ и Сената федераціи должны быть утверждены генералъ-губернаторомъ. Англійское правительство можетъ не признать утвержденныхъ послѣднимъ постановленій, и тогда они теряютъ силу закона. На практикѣ, однако, право veto ни генералъ-губернатора, ни парламента отнюдь не стѣсняетъ развитія федераціи.

Во главѣ правительства каждой провинціи стоитъ вице-губернаторъ, назначаемый генералъ-губернаторомъ по представленію министерства. Каждая провинція имѣетъ свой парламентъ, состоящій изъ одной или двухъ палатъ.

Въ компетенцію федеральныхъ властей Канады входятъ слѣдующіе вопросы: вотированіе бюджетовъ и кредитовъ федераціи, регулированіе торговыхъ отношеній, денежнаго обращенія и банковыхъ операцій; мѣра, вѣсъ, желѣзныя дороги, почта и телеграфъ; военная и морская служба; законодательство о судоходствѣ, постройкѣ кораблей, рыбной ловлѣ, а также о туземцахъ.

Федерація имѣетъ даже право заключать торговые договоры съ иностранными державами при формальномъ утвержденіи ихъ со стороны метрополіи.

Несмотря на такой широкій кругъ автономіи и самоуправленія, какимъ пользуется Канада, или вѣрнѣе сказать, благодаря этому, она очень лойяльна по отношенію къ Англіи. Много можно привести тутъ примѣровъ. Я лишь напомню два такихъ примѣра: въ 1899 году при пересмотрѣ своего таможеннаго устава федерація по своей собственной иниціативѣ сдѣлала большія льготы для англійскихъ товаровъ, не требуя взамѣнъ никакихъ привиллегій на англійскомъ рынкѣ. Во время войны Англіи съ Трансваалемъ—она оказывала ей активную помощь и людьми и деньгами.

Отношеніе Канады къ Англіи не является ни уніей, такъ какъ онѣ объединены не только въ лицѣ короны, но и парламента, который теоретически, по крайней мѣрѣ, считается суверennымъ по отношенію къ федераціи,—ни федераціей, такъ какъ Канада не посылаетъ депутатовъ въ центральный парламентъ.

Лойяльность Канады по отношенію къ Англіи тѣмъ болѣе характерна, что населена она, какъ извѣстно, не только англичанами, но въ значительной части и французами. Въ интересахъ этихъ послѣднихъ языкъ французскій уравненъ въ правахъ съ англійскимъ какъ въ парламентѣ федераціи, такъ и въ разныхъ учрежденіяхъ провинціи Квебекъ, населенной главнымъ образомъ французами.

Отношеніе федеративныхъ властей къ провинціальнымъ я разсмотрю въ слѣдующемъ отдѣлѣ.

Конституція Соединенныхъ Штатовъ Австраліи обезпечиваетъ за ними такую же степень независимости отъ метрополіи, какой пользуется федерація Англійскихъ колоній въ Сѣверной Америкѣ.

Во главѣ федераціи Австралійскихъ колоній стоитъ генералъ-губернаторъ, который управляетъ черезъ отвѣтственное предъ

парламентомъ министерство. Власть центральнаго парламента въ Австраліи меньшая, чѣмъ въ Канадѣ, напоминая собою атрибуты центральныхъ учрежденій Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки.

Австралійскій парламентъ состоитъ изъ двухъ палатъ—Палаты Депутатовъ и Сената. Въ ту и другую депутаты выбираются всеобщимъ голосованіемъ. Въ сенатѣ каждая провинція имѣетъ одинаковое число представителей.

V.

Несмотря на развитіе капитализма въ Англіи и ея колоніяхъ, а также въ Австраліи—автономно-децентралистическія тенденціи все больше возрастали. Дѣйствительно, англійскія колоніи въ началѣ 20 вѣка гораздо больше, чѣмъ теперь, зависѣли отъ метрополіи.

Приверженцы того взгляда, что ростъ капитализма ведетъ къ централизаціи, могутъ указать на то, что если съ одной стороны контроль и власть англійскаго правительства и парламента надъ колоніями ослабли въ теченіе 19 вѣка, — то съ другой стороны, сами колоніи въ Канадѣ и Австраліи, жившія бокъ-о-бокъ безъ всякой связи между собой, должны были съ теченіемъ времени объединиться и образовать федерацію, что сравнительно съ тѣмъ, что было раньше, является шагомъ впередъ къ централизаціи.

Несомнѣнно капитализмъ нуждается въ извѣстной централизаціи, въ извѣстномъ объединеніи провинцій, колоній и территорій, связанныхъ между собой экономическими узами. Но эта централизація не есть нѣчто абсолютное; она можетъ принимать разныя формы въ зависимости отъ окружающихъ условій, оставляя мѣсто для широкой автономіи и федераціи. Даже въ старой Европѣ, въ государствѣ съ наиболѣе сильно развитымъ капитализмомъ централизмъ не одержалъ полной побѣды. Давно уже соединенная съ Англіей Шотландія, населеніе которой за малыми исключеніями пользуется англійскимъ языкомъ и воспитано на англійской культурѣ, сохранила тѣмъ не менѣе до послѣдняго времени извѣстную степень обособленности, не обладая политической автономіей въ строгомъ смыслѣ этого слова. Она имѣетъ свою собственную судебную организацію, отдѣльный департаментъ просвѣщенія, спеціальное бюро провинціальнаго и мѣстнаго самоуправленія, секретаріатъ для собственныхъ дѣлъ въ Лондонѣ; выбираетъ въ Палату Лордовъ 16 перовъ изъ среды дворянъ, въ то

время, когда въ Англіи выборовъ въ верхнюю палату не производится. Эта обособленность шотландскихъ учрежденій ни въ чемъ, однако, не препятствуетъ развитію капитализма.

Въ послѣднее время въ связи съ ирландскими реформами и проявляющимися тамъ сильными автономистскими стремленіями,— въ Шотландіи возникли аналогичныя теченія, которыя все больше крѣпнутъ и усиливаются,

Въ Австріи капитализмъ сильно развился въ теченіе 19-го вѣка, а тѣмъ не менѣе автономно-федералистическія тенденціи въ общемъ все больше усиливаются. Я говорю въ общемъ, ибо въ періодъ времени между 1859 и 1873 годомъ разное въ этомъ отношеніи бывало. Стремленіе разныхъ частей государства къ расширенію своей автономіи постоянно увеличивается. Нѣтъ сомнѣнія въ томъ, что Австрія должна будетъ преобразоваться въ федеративное государство. Старое раздѣленіе на историческія области уступило мѣсто новымъ группировкамъ, отвѣчающимъ настоящему культурно-національному положенію территоріи.

И даже тогда потребности современнаго государства оставятъ за центральнымъ парламентомъ и правительствомъ широкую и твердую власть въ сферѣ общихъ дѣлъ: таможенныхъ, военныхъ, торговыхъ, путей сообщенія и т. д. Предубѣжденіемъ является то утвержденіе, что сильное государство съ сильнымъ центральнымъ правительствомъ для общихъ всѣмъ областямъ дѣлъ должно быть непремѣнно централизовано и не можетъ мириться съ автономіей либо федераціей. Напротивъ того, гармоничное соединеніе разныхъ частей государства, живущихъ каждая своей особой жизнью и пользующихся въ сферѣ своихъ внутреннихъ дѣлъ полной автономіей—можетъ образовать сильную державу, объединенную не только силой оружія, но и общностью интересовъ.

Государственная централизація въ разныхъ отрасляхъ общественной жизни не вытекаетъ необходимо изъ развитія капитализма и не является моментомъ, обусловливающимъ силу и мощь государарства. Онъ необходимъ и желателенъ лишь въ строго опредѣленныхъ границахъ.

Отдѣлъ третій.

Экстерриторіальная національная автономія.

Автономія отдѣльныхъ территорій въ государствѣ, населеніе которыхъ однородно по своему національному составу, покрываетъ собою и автономію національную. Она вполнѣ достаточна для урегулированія взаимныхъ отношеній между народами, населяющими данное государство, съ одной стороны, и внутреннихъ отношеній внутри каждой націи въ отдѣльности, съ другой.

Съ теченіемъ времени, однако, территоріальная автономія перестаетъ удовлетворять указанной задачѣ: вслѣдствіе развитія путей сообщенія и капитализма вообще—неизбѣжны частыя переселенія въ поискахъ лучшихъ условій труда, промышленники же, съ своей стороны, сами ввозятъ изъ далекихъ мѣстностей дешевыя рабочія силы.

Вслѣдствіе всего этого, сравнительно однородныя по своему національному составу территоріи, пріобрѣтаютъ впослѣдствіи смѣшанный характеръ населенія. Это явленіе будетъ въ будущемъ усиливаться подъ вліяніемъ не только однихъ экономическихъ факторовъ, но и культурныхъ, идейныхъ, гигіеническихъ и т. п. Смягченіе международныхъ антагонизмовъ, все большее упроченіе всеобщаго мира толкаетъ людей къ перемѣнѣ мѣстожительства, въ свою очередь ее облегчая.

Но въ то же время, однако, каждый человѣкъ радъ будетъ обладать на чужбинѣ вмѣстѣ со своими земляками учрежденіями культурно-національными, какъ-то школами, библіотеками и т. п.

Это стремленіе находитъ и будетъ находить себѣ поддержку во все болѣе растущемъ въ цивилизованныхъ обществахъ убѣжденіи, что не только большинство, но и меньшинство имѣетъ свои права, что, сохраняя за большинствомъ право послѣдняго и рѣшительнаго слова въ тѣхъ вопросахъ, гдѣ это необходимо,—слѣдуетъ меньшинству, однако, предоставить возможно болѣе широкую сферу свободы въ области его нуждъ, не исключая и культурно-національныхъ.

Все это разсужденіе убѣждаетъ насъ въ томъ, что необходима для нѣкоторыхъ группъ населенія новая форма автономіи, не связанная съ понятіемъ территоріи.

Эта форма явится выраженіемъ той концепціи экстерриторіальной національной автономіи, по которой отдѣльныя національныя группы, разсѣянныя по государственной территоріи другихъ націй и составляющія на ней меньшинство должны обладать правовыми гарантіями въ вопросѣ объ урегулированіи своихъ культурно-національныхъ нуждъ.

Экстерриторіальная національная автономія отнюдь не является, какъ мы это дальше увидимъ, какой-нибудь утопіей. Она, правда, не можетъ замѣнить собою автономію территоріальную, но она можетъ дополнить послѣднюю, отвѣчая такимъ нуждамъ, которыхъ первая удовлетворить не въ состояніи.

Представимъ себѣ такое государство, въ которомъ, кромѣ народа, составляющаго его коренное населеніе, имѣются еще болѣе или менѣе многочисленныя группы другихъ народностей, разсѣянныхъ по всей территоріи.

Для урегулированія въ такомъ государствѣ національныхъ взаимоотношеній необходимо: во-первыхъ, при ассигнованіи въ сельскихъ общинахъ, уѣздахъ и провинціяхъ со смѣшаннымъ по своему національному составу населеніемъ извѣстныхъ суммъ на разныя научно-просвѣтительныя учрежденія раздѣлить ихъ между отдѣльными національными группами данной автономной территоріи, предоставляя имъ право использовать эти средства на содержаніе школъ съ роднымъ языкомъ преподаванія, соотвѣтствующихъ, однако, общеобязательной въ данномъ государствѣ программѣ; во-вторыхъ, давать,—представителямъ всѣхъ національныхъ группъ какъ составляющихъ большинство, такъ и составляющихъ значительное меньшинство возможность пользоваться во всѣхъ правительственныхъ учрежденіяхъ своимъ роднымъ языкомъ; наконецъ, всѣ народности, разсѣянныя въ данномъ государствѣ, должны имѣть возможность образованія союзовъ съ собственными сеймами, съ предоставленіемъ послѣднимъ права принудительнаго обложенія всѣхъ тѣхъ, которые добровольно записались въ національные союзы. Полученныя, такимъ образомъ, суммы были бы обращены въ пользу національныхъ учрежденій, а именно: на дѣло основанія высшихъ, среднихъ и низшихъ учебныхъ заведеній, академій, музеѣвъ, благотворительныхъ учрежденій и т. п.

Сеймы эти должны имѣть право регулировать всѣ внутреннія дѣла отдѣльныхъ націй, насколько послѣднія по своему характеру не входятъ въ компетенцію государства. Постановленія этихъ сеймовъ должны быть обязательны для членовъ національныхъ союзовъ, покуда они желаютъ оставаться въ нихъ.

Національные союзы имѣли бы огромное практическое значеніе: они давали бы отдѣльнымъ разсѣяннымъ въ государствѣ колоніямъ возможность пользоваться своими національными школами и другими учрежденіями.

Сеймъ можетъ быть организованъ на такихъ началахъ: всѣ разсѣянные члены какого-нибудь народа вносятся въ соотвѣтствующіе списки; избирательный законъ опредѣляетъ, напримѣръ, что на каждыя 50.000 лицъ приходится одинъ депутатъ; составляются спеціальные списки лицъ, обязанныхъ вмѣстѣ голосовать за одного депутата. При системѣ конкуррирующихъ партійныхъ списковъ, голосуютъ по партійнымъ спискамъ.

Національные союзы и ихъ сеймы могли бы явиться исходнымъ пунктомъ при организаціи второй палаты въ государствахъ съ разнороднымъ національнымъ составомъ. Извѣстно, что въ федеративныхъ государствахъ вторыя палаты имѣютъ совершенно иной характеръ, чѣмъ во Франціи, Англіи, Австріи и т. п., гдѣ онѣ играютъ роль тормаза для законодательной работы; въ Швейцаріи и Соединенныхъ Штатахъ Сѣв. Америки каждый кантонъ и штатъ, независимо отъ количества населенія, посылаетъ одинаковое число депутатовъ въ верхнюю палату съ цѣлью уравновѣсить вліяніе болѣе населенныхъ кантоновъ и штатовъ, имѣющихъ въ нижнихъ палатахъ большее число депутатовъ. Въ государствахъ же со смѣшаннымъ національнымъ составомъ можно было бы вторую палату образовать изъ одинаковаго числа представителей отъ каждой націи.

Правда, тамъ, гдѣ одна нація пользуется огромнымъ численнымъ преобладаніемъ надъ всѣми остальными, вопросъ этотъ представлялъ бы нѣкоторыя трудности. Но ихъ можно было бы какъ-нибудь избѣгнуть тѣмъ, что нація болѣе многочисленная была бы сильнѣе представлена во второй палатѣ, иначе говоря, не всѣ націи получаютъ абсолютно равное представительство. При всемъ томъ, однако, верхняя палата была бы представительницей отдѣльныхъ націй.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ можно было бы соединить принципъ автономіи территоріальной и экстерриторіальной. Представимъ

себѣ государство, состоящее изъ разныхъ провинцій, населенныхъ преимущественно разными народами.

Каждая изъ этихъ провинцій имѣетъ свой собственный сеймъ.

И вотъ сеймы эти, являясь учрежденіями территоріальными, имѣли бы въ то же время характеръ собраній національныхъ, такъ какъ отдѣльныя націи имѣли бы въ каждомъ изъ нихъ огромное большинство депутатовъ. Въ виду же того, что въ каждой провинціи государства было бы болѣе или менѣе значительное количество представителей другихъ націй, то можно было бы предоставить членамъ каждой націи, живущимъ внѣ предѣловъ своей родной провинціи, право посылать депутата въ сеймъ этой послѣдней.

Противъ подобной организаціи можно было бы сдѣлать слѣдующее возраженіе: національныя группы, образуя даже незначительное меньшинство въ какой-нибудь провинціи, тѣмъ не менѣе имѣютъ съ ней много общихъ интересовъ, и вслѣдствіе этого для нихъ важнѣе участіе въ сеймахъ тѣхъ провинцій, гдѣ они живутъ, чѣмъ въ своихъ родныхъ.

Возраженіе это несомнѣнно въ принципѣ правильно, но и здѣсь можно было бы найти выходъ, а именно: члены національныхъ группъ, образующихъ въ какой-нибудь провинціи меньшинство, должны безусловно принимать участіе во всѣхъ дѣлахъ сейма. Касаясь же участія въ родныхъ сеймахъ, оно могло бы ограничиться лишь вопросами школы, благотворительности, культуры, т.-е. такими вопросами, которые имѣли бы для той или другой національной группы непосредственное значеніе, такъ какъ въ этомъ случаѣ члены ея могли бы при помощи своей родной провинціи организовать соотвѣтствующія національныя учрежденія тамъ, гдѣ они живутъ.

Само собою разумѣется, что законъ долженъ гарантировать свободу основанія разныхъ національныхъ учрежденій во всѣхъ частяхъ государства.

Такое соединеніе формъ автономіи территоріальной и экстерриторіальной сдѣлало бы совершенно лишнимъ распредѣленіе между національными группами средствъ, ассигнованныхъ автономно-территоріальными учрежденіями на культурныя цѣли, о чемъ я выше упомянулъ.

Подобный способъ обезпеченія правъ меньшинства былъ бы довольно простой, но онъ въ то же время представляетъ труд-

ности въ смыслѣ реализаціи, ибо предполагаетъ готовность къ уступкамъ меньшинству со стороны большинства.

Экстерриторіальная національная автономія могла бы принять весьма сложную форму, больше всего отвѣчая классовому строенію современнаго общества, а именно: каждая нація можетъ образовать не одинъ союзъ, а два и больше. Союзы эти со всѣми своими учрежденіями имѣли бы, собственно говоря, партійно-національный характеръ въ широкомъ значеніи этого слова, отвѣчая міровоззрѣнію отдѣльныхъ общественныхъ классовъ, хотя, вѣроятно, на почвѣ чисто культурной могли бы сойтись представители не одной, а нѣсколькихъ родственныхъ партій.

Нѣтъ сомнѣнія, что вопросъ объ экстерриторіальной національной автономіи будетъ пріобрѣтать со временемъ все большее значеніе; въ Австріи [1]) онъ уже теперь является жгучимъ вопросомъ дня, въ Россіи также. Для поляковъ значеніе его огромно тѣмъ, что число польскаго населенія довольно велико и за предѣлами Царства Польскаго.

---

[1]) Нѣсколько лѣтъ тому назадъ австрійскій публицистъ Р. Шпрингеръ посвятилъ цѣлую работу національной проблемѣ въ Австріи, въ которой онъ приблизительно проводитъ мою точку зрѣнія на этотъ вопросъ. Отмѣчу, однако, что въ вопросѣ объ экстерриторіальной національной автономіи я впервые формулировалъ свои взгляды, не будучи совершенно знакомъ съ трудомъ Шпрингера, на лекціяхъ о сущности націи, организованныхъ въ Краковѣ народнымъ университетомъ имени Мицкевича.

Отдѣлъ четвертый.

Федерація.

I.

Федераціей называется соединеніе нѣсколькихъ государствъ въ интересахъ достиженія общихъ цѣлей при помощи союзной власти, при условіи сохраненія за каждымъ государствомъ его самостоятельности.

Въ зависимости отъ характера союзной власти федерація принимаетъ форму то союза государствъ, то союзнаго государства.

Союзы государствъ характеризуются слѣдующими чертами: государства, входящія въ союзъ, сохраняютъ всю полноту своей власти; союзная власть зависитъ отъ нихъ и основана на договорѣ; не только первоначальная форма союза, но и всѣ послѣдующія въ ней измѣненія, зависятъ отъ согласія всѣхъ государствъ; органомъ союзной власти являются делегаты правительствъ этихъ государствъ, выражающіе только мнѣніе своихъ державъ. Органъ союзной власти только косвеннымъ образомъ входитъ въ сношенія съ населеніемъ государствъ, образующихъ союзъ, и его постановленія приводятся въ исполненіе не черезъ союзные органы, а черезъ власти отдѣльныхъ государствъ. Союзная власть весьма слаба.

Союзы государствъ являются устарѣлой формой федераціи. Союзное государство имѣетъ совершенно иной характеръ: организація его не есть результатъ договора между государствами, принятаго единогласно, а продуктъ законодательной дѣятельности центральнаго парламента или другого учрежденія, въ составъ котораго должны входить депутаты отъ населенія соединенныхъ государствъ; принятыя постановленія приводятся въ исполненіе самостоятельными органами союзной власти, которые входятъ въ непосредственныя сношенія съ населеніемъ. Союзное государство

имѣетъ свое законодательство, армію, администрацію, судъ и финансы.

Отличительной чертой этой формы федераціи является сильная центральная власть. Она сравнительно нова: возникла она впервые въ концѣ 18 вѣка, когда введена была въ жизнь дѣйствующая еще теперь конституція Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки; впослѣдствіи образовались еще другія союзныя государства въ Европѣ и Америкѣ, какъ напримѣръ: Швейцарія, Германская имперія, Мексика, Аргентина и т. п.

Поскольку союзы государствъ, вслѣдствіе своей слабой организаціи, не имѣютъ предъ собой будущности, постольку союзныя государства имѣютъ всѣ шансы на дальнѣйшее развитіе и образованіе.

Въ этомъ отдѣлѣ о федераціи я буду имѣть въ виду только другую ея форму—союзнаго государства.

Федерація не противорѣчитъ ни монархистской ни республиканской формѣ правленія, хотя опытъ показываетъ, что послѣдняя ей больше соотвѣтствуетъ: за исключеніемъ Германіи, всѣ другія федеративныя государства — республики, въ Германіи же, какъ мы это послѣ увидимъ, федерація не выступаетъ въ своей безусловно чистой формѣ.

Теоретики государственнаго права ломали голову надъ вопросомъ, является ли суверенная власть въ федераціяхъ раздѣленной, или нѣтъ, а если нѣтъ, то кто ею обладаетъ: отдѣльныя государства, или союзное государство?

Лѣтъ 10 тому назадъ преобладала та теорія, что въ союзномъ государствѣ—Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки, напримѣръ,—суверенитетомъ обладаютъ то отдѣльныя государства, то союзное государство, какъ цѣлое. Суверенная власть первыхъ и второго распространяется на одну и ту же территорію, такъ что мы имѣемъ дѣло съ двумя суверенитетами, изъ которыхъ каждый проявляется въ иной сферѣ государственныхъ взаимоотношеній. Верховная власть союзнаго государства компетентна въ разрѣшеніи такихъ вопросовъ, которые общи всѣмъ государствамъ и точно опредѣлены въ конституціи. Верховная власть отдѣльныхъ государствъ разрѣшаетъ остальные вопросы въ предѣлахъ отдѣльныхъ территорій, входящихъ въ составъ союзнаго государства.

Приверженцами теоріи существованія 2-хъ суверенныхъ вла-

стей были: Токвиль, авторъ „Демократіи въ Америкѣ“ и Вейтцъ, авторъ „Основъ политики“.

Противъ указанной теоріи выступили энергично другіе ученые, исходившіе изъ того соображенія, что на одной государственной территоріи можетъ существовать только одна суверенная власть. По ихъ мнѣнію, нѣтъ никакой возможности провести грань между двумя суверенными властями, дѣйствующими на одной какой-нибудь территоріи, но разграниченными въ сферѣ своего вліянія. Эта граница дѣятельности обѣихъ властей порою неуловима, въ противоположность границѣ двухъ территорій, гдѣ дѣйствуютъ двѣ разныя принудительныя власти. Въ случаѣ же возникновенія сомнѣнія относительно границъ компетенціи этихъ двухъ суверенныхъ властей въ союзномъ государствѣ, они въ концѣ концовъ должны быть разрѣшены или союзной властью или властью отдѣльныхъ государствъ. Въ зависимости отъ этого, суверенитетъ будетъ сосредоточенъ то въ рукахъ союзнаго государства, то въ рукахъ отдѣльныхъ государствъ,—иными словами—мыслимъ лишь одинъ суверенитетъ.

Нѣкоторые теоретики, считающіе суверенитетъ основнымъ аттрибутомъ государства, признаютъ наличность существованія только простыхъ государствъ, которыя остаются таковыми даже въ томъ случаѣ, если отдѣльныя области пользуются самой широкой автономіей и самоуправленіемъ, и союза государствъ.

Зейдель, напримѣръ, считаетъ Швейцарію и Соединенные Штаты Сѣверной Америки союзомъ государствъ, а не союзнымъ государствомъ. Зато другіе государствовѣды (Еллинекъ) утверждаютъ, что суверенитетъ далеко не является conditio sine qua non государственнаго существованія. Въ союзномъ государствѣ суверенитетъ принадлежитъ только ему одному, какъ цѣлому, а не отдѣльнымъ государствамъ.

Въ виду такой постановки проблемы является вопросъ, чѣмъ отличается государство несуверенное отъ провинціи или отдѣльной области, входящей въ составъ государства?

На этотъ вопросъ Еллинекъ отвѣчаетъ: характеромъ пользованія властью. Даже государство, не обладающее суверенитетомъ, распоряжается своей властью въ силу своего собственнаго права, не подчиняясь велѣніямъ другихъ государствъ, и осуществляетъ эту власть въ опредѣленныхъ размѣрахъ совершенно самостоятельно.

Эта теорія, обнимающая вопросъ о союзныхъ государствахъ и

ихъ отличительныхъ чертахъ вообще, въ настоящее время является господствующей въ наукѣ государственнаго права, особенно въ нѣмецкой.

Теорія эта мнѣ кажется въ нѣкоторыхъ пунктахъ ошибочной; самой слабой ея стороной является, на мой взглядъ, то утвержденіе, что въ союзномъ государствѣ верховная власть не можетъ быть раздѣлена, являясь въ одномъ случаѣ принадлежностью отдѣльныхъ государствъ, въ другомъ—союзнаго государства въ лицѣ его центральныхъ учрежденій. Это утвержденіе скорѣе отвѣчаетъ потребности въ единствѣ власти, чѣмъ дѣйствительности. Правда, центральная власть союзнаго государства ограничиваетъ суверенитетъ отдѣльныхъ входящихъ въ его составъ государствъ, но зато она и сама бываетъ ими ограничена, — такъ что передъ нами двѣ равносильныя и суверенныя въ разныхъ сферахъ государственной жизни власти.

То обстоятельство, что трудность проведенія точной границы между обѣими суверенными властями приводитъ къ тому, что вопросы спорные подлежатъ въ концѣ концовъ разрѣшенію одной изъ властей, тѣмъ самымъ получающей преобладаніе надъ другой,—не имѣетъ тутъ рѣшающаго значенія. Дѣло въ томъ, что этотъ рѣшающій голосъ имѣетъ значеніе лишь тогда, когда вопросъ идетъ о толкованіи дѣйствующей конституціи. Поскольку же, вслѣдствіе тѣхъ или другихъ причинъ, или же вслѣдствіе упомянутаго толкованія, явится необходимость въ пересмотрѣ конституціи, для этого необходимо согласіе не только центральныхъ властей союзнаго государства, но и значительнаго большинства отдѣльныхъ государствъ.

Сравнивая тѣ затрудненія, которыя возникаютъ на почвѣ разграниченія компетенціи двухъ властей, дѣйствующихъ въ разныхъ областяхъ на одной территоріи, съ ясностью и безспорностью границъ между двумя территоріальными властями, сторонники разсмотрѣнной тутъ теоріи несомнѣнно впадаютъ въ грубое преувеличеніе, какъ, напримѣръ, Коркуновъ. Правда, въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки часто возникаютъ конфликты между федеральными властями и властями отдѣльныхъ государствъ. Но вѣдь и между совершенно самостоятельными государствами происходятъ споры о территоріяхъ и сферѣ вліянія надъ ними.

И если даже въ первомъ случаѣ конфликты бываютъ чаще, чѣмъ въ другомъ — то отсюда еще не слѣдуетъ, что ихъ можно

рѣзко противопоставить другъ другу съ точки зрѣнія легкости ихъ разрѣшенія.

Представить союзное государство, какъ обладающее суверенной властью, а отдѣльныя государства, входящія въ его составъ, какъ ею не обладающей, можно лишь цѣною подтасовки фактовъ.

Утвержденіе Еллинека, что государство, не обладающее суверенитетомъ, тѣмъ отличается отъ автономной провинціи, что оно, въ противоположность послѣдней, черпаетъ свою власть въ себѣ самомъ, совершенно вѣрно съ точки зрѣнія юридической. Но нельзя, однако, разсматривать государственныя проблемы исключительно съ точки зрѣнія права, которое подчасъ остается не больше, чѣмъ фикціей. Достаточно указать на то, что съ точки зрѣнія чистой теоріи права отношеніе Канады или Австраліи къ Англіи больше напоминаетъ отношеніе Галиціи къ Австріи, или даже Эльзасъ-Лотарингіи къ Германіи, чѣмъ, напримѣръ, отдѣльныхъ Швейцарскихъ кантоновъ къ Швейцарскому Союзу, или отдѣльныхъ штатовъ къ Сѣв.-Амер. федераціи. На самомъ же дѣлѣ Канада и Австралія болѣе независимы отъ метрополіи, чѣмъ кантоны или штаты отъ Швейцарской или Сѣверо-Американской федераціи.

Въ политической жизни нѣтъ и быть не можетъ точныхъ границъ между государственными союзами, которыя указываются правовыми теоріями. Широкая провинціальная автономія можетъ постепенно превратиться въ автономію областную, гарантированную собственными статутами, имѣющими значеніе основныхъ законовъ; послѣдняя же можетъ сдѣлаться самостоятельнымъ государствомъ, входящимъ въ составъ федераціи, въ извѣстной лишь степени ограничивающей его. И если даже можно то тутъ, то тамъ указать извѣстныя границы, то переоцѣнивать ихъ во всякомъ случаѣ не слѣдуетъ.

II.

Политическій строй Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки чрезвычайно любопытенъ и ставитъ на разрѣшеніе цѣлый рядъ проблемъ. Извѣстные труды Токвиля, Брайса, Вильсона, Острогорскаго, Бутми и другихъ, посвященные Соединеннымъ Штатамъ Сѣверной Америки, освѣтили весь механизмъ ихъ политической организаціи. Тутъ я не могу заниматься этой проблемой во всей ея полнотѣ, и мнѣ придется ограничиться лишь изображеніемъ скелета организаціи штатовъ въ связи съ подроб-

нымъ выясненіемъ вопроса о взаимоотношеніи между отдѣльными штатами и федеральными властями, ибо проблема централизаціи и децентрализаціи, автономіи и федераціи составляетъ основную задачу этого сочиненія.

Для правильнаго уразумѣнія политическаго строя Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки лучше всего начать его характеристику съ разсмотрѣнія объема полномочій федеральныхъ властей и штатовъ. Въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки мы имѣемъ пять разныхъ категорій правъ: 1) права, принадлежащія исключительно федеральнымъ властямъ; 2) права, принадлежащія исключительно властямъ отдѣльныхъ штатовъ; 3) права, принадлежащія одновременно и тѣмъ и другимъ; 4) права, изъятыя изъ компетенціи федеральныхъ властей; 5) права, изъятыя изъ компетенціи отдѣльныхъ штатовъ.

Перечисляя приведенныя категоріи правъ, Брайсъ совершенно справедливо замѣчаетъ, что съ перваго взгляда могутъ показаться ненужными двѣ послѣднія категоріи, ибо все то, что изъято изъ вѣдѣнія федеральныхъ властей находится въ вѣдѣніи штатовъ и наоборотъ. На самомъ дѣлѣ это не такъ. Конгрессъ, напримѣръ, не можетъ даровать дворянскіе титулы, не могутъ этого сдѣлать и штаты; конгрессъ, какъ и штаты, не можетъ издать законъ, имѣющій обратную силу.

Въ Соединенныхъ Штатахъ могутъ возникать вопросы, разрѣшать которые не могутъ ни отдѣльные штаты, вслѣдствіе ясно выраженнаго конституціей запрещенія, ни федеральныя власти, ибо конституція въ этомъ отношеніи или не уполномочиваетъ ихъ или даже запрещаетъ. Если бы, напримѣръ, говоритъ Брайсъ, въ одномъ изъ штатовъ возникла потребность въ изданіи законовъ, подобныхъ тѣмъ, которые приняты были англійскимъ парламентовъ относительно аграрныхъ отношеній въ Ирландіи въ 1891 г., то такой законодательный актъ не могъ бы быть изданъ ни законодательнымъ собраніемъ этого штата, такъ какъ этому воспрепятсвовала бы конституція, запрещающая издавать законы, нарущающіе силу обязательствъ,—ни конгрессомъ, которому если конституція этого не запрещаетъ, то зато и не уполномочиваетъ его. Единственнымъ исходомъ было бы слѣдующее: пересмотръ того пункта конституціи, который запрещаетъ издавать законы, нарушающіе силу обязательствъ, а затѣмъ только провести тотъ или другой аграрный законъ.

Это ограниченіе правъ парламентовъ и Конгресса является

одной изъ наиболѣе характерныхъ чертъ конституціи Сѣверной Америки, какъ цѣлаго, и также отдѣльныхъ штатовъ, и преслѣдуетъ оно двоякую цѣль: оградить федеральныя власти отъ вторженія въ сферу ихъ компетенціи отдѣльныхъ штатовъ, съ одной стороны, обезпечить населеніе отъ стѣснительныхъ законовъ, съ другой.

Разсмотримъ теперь нѣсколько подробнѣе поименованныя выше 5 категорій правъ: 1) права, подлежащія компетенціи федеральныхъ властей, касаются сношеній съ иностранными державами, а также тѣхъ вопросовъ, которые затрагиваютъ интересы Соединенныхъ Штатовъ въ цѣломъ, какъ-то: содержаніе арміи и флота, внутренняя торговля, монета, мѣра и вѣсъ, содержаніе почтъ. Федеральнымъ властямъ предоставлено право издавать законы и административныя и судебныя постановленія для регулированія этихъ дѣлъ.

2) Штатамъ предоставлено управленіе ихъ внутренними дѣлами, а именно: изданіе гражданскихъ и уголовныхъ законовъ, касающихся частныхъ интересовъ, надзоръ надъ исполненіемъ законовъ и поддержаніемъ внутренняго порядка, открытіе мѣстныхъ учрежденій, просвѣщеніе, благотворительность и, наконецъ, установленіе налоговъ на мѣстныя нужды штата.

3) Компетенціи федеральныхъ властей, а также отдѣльныхъ штатовъ подлежатъ слѣдующіе вопросы: а) законы относительно банкротствъ, а также нѣкоторыхъ вопросовъ торговли, какъ напр., портовыхъ городовъ; штаты могутъ тогда только издавать подобные законы, если нѣтъ соотвѣтствующихъ федеральныхъ постановленій; б) установленіе прямыхъ и косвенныхъ налоговъ со слѣдующими ограниченіями: ни конгрессъ, ни парламентъ не могутъ учреждать пошлину на вывозную торговлю какого-нибудь штата; ни одинъ парламентъ штата не имѣетъ права безъ разрѣшенія конгресса обложить налогами корпораціи или агентуры, основанныя для цѣлей федераціи; равнымъ образомъ конгрессъ не имѣетъ права налоговаго обложенія по отношенію къ отдѣльнымъ штатамъ, ихъ собственности или агентурамъ; в) судебная власть въ тѣхъ случаяхъ, когда граждане по своему собственному желанію могутъ обращаться то къ федеральнымъ судамъ, то къ судамъ отдѣльныхъ штатовъ; г) разрѣшеніе дѣлъ, связанныхъ съ выборами въ сенатъ и палату представителей; если, однако, они разрѣшены конгрессомъ, то законы, изданные по поводу нихъ штатами, теряютъ свою обязательную силу.

4) Федеральныя власти не имѣютъ права пріостанавливать законы о неприкосновенности личности, издавать постановленія относительно политическихъ преступленій и законы, имѣющіе обратную силу; предоставлять однимъ штатамъ такія торговыя привиллегіи, которыхъ не имѣютъ другіе штаты; жаловать дворянскіе титулы; издавать законъ, которымъ вводилась бы государственная религія или ограничивалась бы свобода слова, печати, собраній, или, наконецъ, запрещалось бы ношеніе оружія; требовать отъ федеральныхъ чиновниковъ исповѣданія какой-нибудь религіи; привлекать гражданъ къ судебной отвѣтственности по уголовному преступленію независимо отъ инициативы суда присяжныхъ; дважды отдавать подъ судъ за одно и то же преступленіе; принуждать кого-нибудь свидѣтельствовать противъ самого себя. Федеральная власть обязана передавать уголовныя дѣла на разсмотрѣніе суда присяжныхъ того округа и штата, гдѣ живетъ преступникъ.

5) Штаты не могутъ: заключать союзные трактаты и договоры, чеканить монету, легализировать денежные знаки, не сдѣланные изъ золота или серебра; издавать законы о политическихъ преступленіяхъ, имѣющіе обратную силу, издавать законы, уничтожающіе обязательную силу договоровъ; вводить у себя иныя формы правленія; терпимо относиться къ рабству; урѣзывать права гражданъ Соединенныхъ Штатовъ или лишать ихъ избирательныхъ правъ на основаніи происхожденія, цвѣта кожи или предыдущей принадлежности къ категоріи рабовъ, лишать когонибудь жизни, свободы или собственности безъ соотвѣтствующаго судебнаго приговора; лишать кого-нибудь покровительства закона.

Безъ согласія конгресса Соединенныхъ Штатовъ С. А. отдѣльные штаты не могутъ устанавливать ввозныя или вывозныя пошлины на товары; содержать въ мирное время армію и флотъ, входить въ переговоры съ другими штатами или иностранными державами, объявлять войну, исключая того случая, когда непріятель перешелъ границу штата или когда вторженіе его сдѣлалось неотвратимымъ.

Каждый штатъ обязанъ: признавать обязательную силу судебныхъ приговоровъ всѣхъ другихъ штатовъ; гарантировать гражданамъ другихъ штатовъ право пользованія тѣми же льготами и привиллегіями, что и его собственные граждане, выдавать преступниковъ, уклоняющихся отъ судебныхъ приговоровъ.

Законъ не запрещаетъ отдѣльнымъ штатамъ: вводить какой-нибудь новый религіозный культъ и ассигновывать опредѣленныя суммы на его содержаніе, равно какъ на тѣ учрежденія, благотворительныя и воспитательныя, которыя тѣсно съ нимъ связаны; отмѣнять суды присяжныхъ въ гражданскихъ и уголовныхъ дѣлахъ; пріостанавливать свободу слова, печати и собраній, поскольку эти ограничительныя мѣры будутъ въ равной степени касаться всего населенія; урѣзывать избирательныя права; распространять избирательныя права на несовершеннолѣтнихъ, женщинъ и иностранцевъ.

Эта свобода, предоставленная отдѣльнымъ штатамъ въ указанныхъ случаяхъ, вытекаетъ, по мнѣнію Брайса, изъ того, что авторы конституціи не хотѣли вводить элементы однообразія въ политическій строй отдѣльныхъ штатовъ.

Права штатовъ обнимаютъ гораздо болѣе широкія области, чѣмъ права Соединенныхъ Штатовъ. Принципіально признается, что всѣ тѣ полномочія, которыя на основаніи конституціи не составляютъ компетенціи федеральныхъ властей и пользованіе которыми не запрещено штатамъ, предоставлены послѣднимъ. Оспаривать, такимъ образомъ, тѣ или другія права штатовъ можно лишь яснымъ указаніемъ на то, что конституція ихъ не признаетъ.

Зато права федеральной власти, въ виду ихъ происхожденія отъ штатовъ и точнаго опредѣленія ихъ объема, конституція подробно перечисляетъ. Всякіе же возникающіе вопросы относительно компетенціи федеральной власти разрѣшаются на основаніи того простого факта, дѣйствительно ли конституція признаетъ за федеральной властью это право.

Въ случаѣ отрицательнаго отвѣта на этотъ вопросъ, право это, предоставлено штатамъ.

Федеральная власть исполняетъ свои функціи по отношенію къ населенію непосредственно, а не черезъ власти отдѣльныхъ штатовъ. Ни федеральный судъ, ни сборщики податей, ни почтовые чиновники не нуждаются въ содѣйствіи со стороны чиновниковъ штатовъ. Вслѣдствіе этого, говоритъ Брайсъ, въ дѣлахъ, касающихся интересовъ федераціи, самоуправленіе не существуетъ. Ни одинъ федеральный чиновникъ не выбирается мѣстнымъ населеніемъ.

Но и штаты въ своихъ внутреннихъ дѣлахъ независимы отъ федеральныхъ властей. Правительство штатовъ дѣйствуетъ совер-

шенно самостоятельно и лишь въ рѣдкихъ случаяхъ сталкивается съ федеральнымъ правительствомъ.

Составители конституціи, говоритъ цитируемый выше авторъ, старались, насколько возможно, заранѣе предотвратить тренія между обоими правительствами, прекрасно предвидя, что чѣмъ меньше будутъ подобныя тренія, тѣмъ рѣже будутъ возникать конфликты между этими правительствами.

Характернымъ является также то, что федеральная власть чаще обращается къ населенію государства, чѣмъ къ отдѣльнымъ штатамъ. Она не можетъ отъ нихъ добиваться средствъ, необходимыхъ ей для приведенія въ исполненіе своихъ полномочій; не можетъ дѣлать административныя постановленія по отношенію къ штатамъ, исключая тѣ случаи, когда они оказываются необходимыми въ интересахъ сохраненія республиканской формы правленія; наконецъ, она не можетъ требовать, чтобы изданные штатами законы были представлены ей на утвержденіе. Ограниченія эти на практикѣ не имѣютъ большого значенія, такъ какъ федеральное правительство собираетъ налоги съ населенія черезъ собственныхъ своихъ чиновниковъ; само оно регулируетъ важнѣйшіе вопросы административной жизни, а что касается такихъ постановленій парламентовъ, которыя нарушали бы ея полномочія, то они были бы неконституціонны и не имѣли бы обязательной силы.

„Каждый штатъ, говоритъ Брайсъ, обладаетъ въ предѣлахъ своей компетенціи такими же суверенными правами и такой же возможностью выраженія своей воли, какими національное (федеральное) правительство въ предѣлахъ своей компетенціи. Причина того и другого факта одна и та же. Всякая власть исходитъ отъ народа, который часть своихъ верховныхъ правъ предоставилъ федеральному правительству, а часть—правительству штатовъ. Обѣ эти правительственныя власти имѣютъ одинаковыя права на существованіе“.

Эти слова мѣтко характеризуютъ политическій строй Соединенныхъ Штатовъ: наличность двухъ равносильныхъ и рядомъ дѣйствующихъ властей и ихъ общаго суверена.

Въ конституціи Соединенныхъ Штатовъ С. А. имѣются весьма важные пробѣлы, какъ на это вполнѣ справедливо указалъ Брайсъ. Конституція совершенно умалчиваетъ о правѣ федеральнаго правительства заставить отдѣльные непокорные штаты повиноваться ему и о правѣ штатовъ выступать изъ федераціи.

Этотъ пробѣлъ въ конституціи былъ пополненъ историческимъ ходомъ вещей: война между Сѣверными и Южными Штатами фактически подтвердила то, что федеральное правительство можетъ употребить силу, когда вопросъ идетъ о спасеніи всего государства.

Конституціонныя сомнѣнія разрѣшаются федеральнымъ судомъ, о чемъ я болѣе подробно поговорю при изслѣдованіи эволюціонныхъ тенденцій политическаго строя Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки. Авторитетные его знатоки утверждаютъ, что онъ больше представляется запутаннымъ въ теоріи, чѣмъ на практикѣ, и что споры относительно полномочій разныхъ властей разрѣшаются безъ особыхъ трудностей.

Разсмотримъ теперь учрежденія Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки сначала федеральныя, а затѣмъ отдѣльныхъ штатовъ.

Законодательная власть въ федераціи принадлежитъ Конгрессу, составленному изъ Сената и Палаты Представителей. Сенатъ является выразителемъ федеральнаго принципа, такъ какъ онъ представляетъ отдѣльные штаты. Парламенты штатовъ выбираютъ въ Сенатъ по 2 представителя, независимо отъ обширности ихъ территоріи и количества населенія; такимъ образомъ, Сенатъ состоитъ изъ 90 членовъ, ибо число штатовъ равно теперь 45.

Сенатъ избирается на 6 лѣтъ, но каждые 2 года онъ обновляется на $^1/_3$ своихъ членовъ. Выбраннымъ можетъ быть всякій, кто въ теченіе 10 лѣтъ состоитъ гражданиномъ Соединенныхъ Штатовъ, достигъ 30-лѣтняго возраста и находится во время выборовъ въ томъ штатѣ, который его избираетъ своимъ представителемъ.

Хотя сенаторы представляютъ отдѣльные штаты, они, однако, не получаютъ ни отъ правительствъ штатовъ, ни отъ парламентовъ, ихъ избравшихъ, никакихъ инструкцій подобно членамъ Союзнаго Совѣта, представляющаго отдѣльныя государства въ Германской Имперіи. Каждый сенаторъ голосуетъ только согласно своему личному убѣжденію, такъ что сенаторы одного штата могутъ порою различно голосовать по одному и тому же вопросу. Вильсонъ справедливо замѣчаетъ, что сенаторы представляютъ скорѣе не правительства штатовъ, а ихъ народъ, разсматриваемый, какъ политическое тѣло.

Предсѣдательствуетъ въ сенатѣ вице-президентъ Соединенныхъ Штатовъ. Онъ не состоитъ членомъ сената и право голоса онъ

имѣетъ лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда голоса сенаторовъ раздѣляются поровну. Въ случаѣ смерти президента Соединенныхъ Штатовъ или оставленія имъ должности по тѣмъ или другимъ причинамъ, вице-призидентъ вступаетъ на его мѣсто, а Сенатъ избираетъ изъ среды своихъ членовъ предсѣдателя.

Сенатъ самъ издаетъ правила для отправленія своей дѣятельности и дѣлится на комиссіи, задача которыхъ состоитъ въ подготовленіи дѣлъ, подлежащихъ его вѣдѣнію. Порядокъ этотъ возникъ отъ того, что сенатъ, заваленный самыми разнородными занятіями, не былъ бы въ состояніи въ полномъ составѣ разсматривать всѣ вопросы, какъ слѣдуетъ, и поэтому каждое вносимое предложеніе передается въ соотвѣтствующую комиссію, которая всесторонне его изслѣдуетъ и представляетъ затѣмъ Сенату свои заключенія. Сенатъ, рѣшая вопросъ посредствомъ голосованія, естественно склоненъ слѣдовать указаніямъ коммиссій.

Сенатъ, помимо функцій исключительно законодательныхъ, какъ верхняя палата, исполняетъ также обширныя административныя функціи, а иногда и судебныя.

Административная власть Сената состоитъ въ томъ, что его утвержденію подлежатъ всѣ сдѣланныя президентомъ назначенія крупныхъ должностныхъ лицъ, какъ-то: судей, пословъ при иностранныхъ державахъ и министровъ. Фактически Сенатъ предоставляетъ президенту полную свободу въ этомъ отношеніи, исходя изъ того соображенія, что въ противномъ случаѣ онъ не могъ бы отвѣчать за правильность дѣйствій властей. Что касается другой категоріи чиновниковъ, то Сенатъ слабо пользуется правомъ утвержденія ихъ назначенія.

Договоры съ иностранными державами, заключенные президентомъ, должны быть утверждены $^2/_3$ имѣющихся на лицо членовъ Сената.

Изъ этихъ функцій Сената въ области государственнаго управленія логически вытекаетъ его право надзора надъ исполнительной властью: онъ въ каждый данный моментъ можетъ потребовать объясненій по поводу тѣхъ или другихъ дѣйствій администраціи.

Что касается спеціально договоровъ съ иностранными державами, президентъ не обязанъ до заключенія ихъ давать свѣдѣнія Сенату о ходѣ переговоровъ, но онъ можетъ это дѣлать по своей доброй волѣ. На практикѣ бываетъ разно, въ зависимости отъ тѣхъ отношеній, которыя существуютъ между президентомъ и Сенатомъ.

Судебныя функціи Сената выражаются въ отправленіи правосудія по отношенію къ высшимъ чиновникамъ государства, при обвиненіи ихъ Палатой Представителей. Сенатъ довольно рѣдко исполняетъ судебныя функціи.

Многіе публицисты восторгаются прекрасной организаціей Сената Соединенныхъ Штатовъ С. А. Нѣтъ сомнѣнія, что Сенатъ составленъ изъ людей опытныхъ, но при всемъ томъ нельзя сказать, чтобы они отличались особыми творческими способностями въ области законодательства. Контроль Сената надъ администраціей приноситъ безусловно положительные результаты; но сомнительна вмѣстѣ съ тѣмъ та польза, которая получается отъ права Сената утверждать назначенныхъ прдзидентомъ чиновниковъ: если большинство Сената принадлежитъ къ той партіи, что и президентъ, Сенатъ всегда утвердитъ всѣхъ чиновниковъ, назначенныхъ имъ,— въ противномъ случаѣ, онъ будетъ препятствовать президенту въ дѣлѣ замѣщенія должностей своими политическими приверженцами.

Вообще, организація Сената въ Соединенныхъ Штатахъ С. А. отлична отъ организаціи верхнихъ палатъ въ другихъ государствахъ. Въ федеративномъ строѣ онъ занимаетъ центральное мѣсто, соединяя въ себѣ много разнообразныхъ функцій.

Палата Представителей состоитъ изъ депутатовъ, избранныхъ населеніемъ Соединенныхъ Штатовъ посредствомъ прямого голосованія. Конгрессъ (Палата Представителей и Сенатъ) самъ опредѣляетъ въ законодательномъ порядкѣ число членовъ Палаты Депутатовъ изъ каждаго штата соотвѣтственно числу населенія; парламенты распредѣляютъ штаты на избирательные округа съ такимъ расчетомъ, чтобы на каждый изъ нихъ приходился одинъ депутатъ.

Конституція опредѣляетъ, что на 30.000 жителей не должно быть больше одного представителя, но каждый штатъ долженъ имѣть во всякомъ случаѣ одного депутата. Въ нынѣшнемъ году въ Палатѣ Представителей имѣется 386 членовъ; въ общемъ, одинъ депутатъ приходится на 181.000 жителей.

Депутатомъ можетъ быть всякій, состоящій гражданиномъ Соединенныхъ Штатовъ въ теченіе 7 лѣтъ, достигшій 25-лѣтняго возраста и живущій во время выборовъ въ томъ штатѣ, гдѣ онъ баллотируется.

Палата Представителей избирается на 2 года.

Характерно то, что федеральный законъ не указываетъ, кто

долженъ выбирать депутатовъ въ Палату Представителей; конституція говоритъ лишь то, что правомъ голоса пользуются всѣ граждане, которые согласно конституціи своего штата обладаютъ избирательными правами въ нижнюю палату парламента послѣдняго.

14-ая статья поправокъ къ конституціи преслѣдовала ту цѣль, чтобы заставить отдѣльные штаты обезпечить большинству избирательныя права за всѣми взрослыми мужчинами. Согласно этой статьѣ если какой-нибудь штатъ отказываетъ кому-либо изъ своихъ гражданъ, достигшихъ 21 года, въ правѣ голоса при выборахъ въ Конгрессъ или парламентъ, и если это ограниченіе не вызвано фактомъ совершеннаго преступленія, то число представителей этого штата должно быть уменьшено въ пропорціи, существующей между числомъ этихъ гражданъ мужского пола и числомъ всѣхъ гражданъ этого штата, достигшихъ 21 лѣтняго возраста. Вильсонъ, однако, замѣчаетъ, что поправка эта не принесла никакой пользы, такъ такъ федеральныя власти не могли ее на практикѣ проводить въ жизнь.

Въ общемъ, можно сказать, что избирательное право въ Палату Представителей Конгресса довольно близко подходитъ ко всеобщему избирательному нраву лицъ мужского пола.

Палата Представителей, подобно Сенату, сама опредѣляетъ свой внутренній распорядокъ; но въ противоположность послѣднему, она сама выбираетъ и предсѣдателя. Онъ пользуется большимъ вліяніемъ и по своему значенію, можно сказать, занимаетъ первое мѣсто послѣ президента Соединенныхъ Штатовъ. Онъ, а не палата, избираетъ членовъ разныхъ комиссій, значеніе которыхъ огромно; онъ руководитъ дѣятельностью палаты вообще и направляетъ ходъ ея работъ въ частности.

Вся работа Палаты Представителей сосредоточена въ комиссіяхъ, куда безъ предварительной дискуссіи передаются всѣ законопроекты. Палата обыкновенно одобряетъ то, что ей предлагается комитетами, послѣдніе контролируютъ правительство, предъявляя ему тѣ или другія требованія. При такомъ огромномъ значеніи комиссій, парламентскія пренія въ палатѣ лишены того захватывающаго интереса, что въ Европѣ. Постановленія, принятыя Палатой Представителей и Сенатомъ и утвержденныя президентомъ Соединенныхъ Штатовъ, дѣлаются закономъ.

Часто между Палатой Представителей и Сенатомъ возникаютъ конфликты; тогда каждая палата выбираетъ изъ своей среды по

3 человѣка, которые стараются отыскать путь соглашенія между ними. Въ случаѣ нежеланія сторонъ итти на какіе-нибудь компромиссы, споръ между палатами затягивается до тѣхъ поръ, пока одна изъ нихъ, наконецъ, не уступитъ. Авторитетъ Сената въ Соединенныхъ Штатахъ довольно значителенъ, и онъ совершенно не обнаруживаетъ склонности къ уступкамъ по отношенію къ нижней палатѣ.

Президентъ Соединенныхъ Штатовъ или утверждаетъ законопроектъ, принятый Конгрессомъ, или налагаетъ на него свое veto, или, наконецъ, можетъ его совершенно игнорировать. Если въ теченіе десяти дней президентъ вернетъ законопроектъ Конгрессу для пересмотра съ мотивированнымъ такъ называемымъ veto, то этотъ проектъ только тогда дѣлается закономъ уже безъ подписи президента, когда за него выскажутся $^2/_3$ членовъ каждой палаты. Въ томъ случаѣ, когда по истеченіи 10 дней президентъ ничего не предпринимаетъ по отношенію къ законопроекту, послѣдній дѣлается закономъ.

Въ Соединенныхъ Штатахъ масса населенія далеко не относится враждебно къ попыткамъ президента воспользоваться своимъ правомъ veto, такъ какъ она привыкла видѣть въ немъ своего избранника, одной изъ задачъ котораго является гарантированіе населенія отъ дурныхъ законовъ.

Президентъ Соединенныхъ Штатовъ С. А. стоитъ во главѣ исполнительной власти; наблюдаетъ за точнымъ исполненіемъ законовъ, командуетъ арміей и флотомъ, а также милиціей отдѣльныхъ штатовъ, которая, собственно говоря, находится на службѣ у федеральнаго правительства; управляетъ внутренними дѣлами государства, принимаетъ пословъ иностранныхъ державъ; заключаетъ договоры съ согласія $^2/_3$ членовъ Сената; назначаетъ чиновниковъ федераціи, изъ которыхъ наиболѣе крупныхъ утверждаетъ Сенатъ.

Президентъ избирается на 4 года. Выборы производятся спеціальными выборщиками, избираемыми населеніемъ отдѣльныхъ штатовъ; число ихъ равно всему числу представителей этого штата въ Конгрессѣ. Списки съ количествомъ голосовъ, полученныхъ каждымъ изъ кандидатовъ, отсылаются въ запечатанномъ видѣ Конгрессу, распечатываются въ присутствіи Сената и Палаты Представителей, и тогда подсчитываются голоса. Выборы президента производятся абсолютнымъ большинствомъ голосовъ; если никто не получитъ такого большинства, Палата Представителей выбираетъ президента между тремя кандидатами, получивши-

ми наибольшее число голосовъ. Но при выборахъ президента голоса должны подаваться по штатамъ, и каждый штатъ имѣетъ только одинъ голосъ; для законности голосованія необходима наличность представителей $^2/_3$ штатовъ; выборы имѣютъ законную силу, если кандидатъ избранъ большинствомъ всѣхъ штатовъ. Если же Палата Представителей не выберетъ президента до назначеннаго ею срока, то вице-президентъ исполняетъ его обязанности. Онъ считается избраннымъ, какъ и президентъ, если получилъ абсолютное большинство голосовъ; въ противномъ случаѣ его выбираетъ Сенатъ между 2 кандидатами, получившими наибольшее количество голосовъ. Для законности выборовъ необходима наличность $^2/_3$ сенаторовъ; выборы производятся абсолютнымъ большинствомъ.

Федеральная конституція не опредѣляетъ состава избирателей президента и вице-президента. Въ настоящее время принята та общая система, по которой всѣ совершеннолѣтніе мужчины избираютъ выборщиковъ въ штатахъ, а только эти послѣдніе выбираютъ президента и вице-президента.

Президентъ долженъ имѣть не менѣе 35 лѣтъ отъ роду, жить въ Соед. Штатахъ 14 лѣтъ и родиться американскимъ гражданиномъ.

Отношенія между исполнительной и законодательной властью въ Соед. Штатахъ иныя, чѣмъ въ парламентарныхъ государствахъ Европы. Исполнительная власть независима отъ Палаты Депутатовъ и Сената, и въ случаѣ вотума недовѣрія не выходитъ въ отставку.

Ни министры, ни президентъ не принимаютъ участія въ преніяхъ Конгресса, зато комиссіи постоянно сталкиваются съ ними.

Я не могу входить тутъ въ разныя любопытныя подробности, свидѣтельствующія объ ошибочности полнаго раздѣленія исполнительной и законодательной власти; скажу лишь то, что оно вызываетъ тренія между властями и создаетъ странное положеніе: комиссіи становятся порою какъ бы министерствами—министры вынуждены невольно съ ними считаться, хотя бы потому, что имъ нужны деньги. Въ результатѣ получается путаница, въ которой теряется всякая мѣра отвѣтственности, тѣмъ болѣе, что дѣятельность комиссій довольно неуловима. Ошибки эти отнюдь не вытекаютъ изъ федеральнаго принципа, а изъ того доктринерства, которое старалось во что бы то ни стало отдѣлить исполнительную власть отъ законодательной.

Президентъ, подобно другимъ государственнымъ чиновникамъ,

можетъ быть привлеченъ къ судебной отвѣтственности Палатой Представителей и судимъ Сенатомъ. Обвинительный вердиктъ, выражающійся исключительно въ устраненіи обвиняемаго отъ должности, можетъ быть вынесенъ большинствомъ $^{2}/_{3}$ голосовъ.

Во время исполненія Сенатомъ судебныхъ функцій предсѣдательствуетъ въ немъ главный судья Верховнаго Трибунала.

Изъ всего сказаннаго ясно, что власть президента Соединенныхъ Штатовъ достаточно обширна; она превосходитъ не только власть президента Французской республики, но и монарха въ парламентарныхъ государствахъ. Онъ лично руководитъ всей внѣшней и внутренней политикой страны. Въ критическій моментъ его власть фактически еще больше возрастаетъ—достаточно вспомнить роль Линкольна во время войны за уничтоженіе рабства.

Выборы президента въ Соединенныхъ Штатахъ являются крупнымъ событіемъ. Значеніе ихъ увеличивается еще тѣмъ соображеніемъ, что перемѣна президента всегда сопровождается перемѣной въ личномъ составѣ чиновниковъ. Вслѣдствіе этого, выборы проходятъ въ высшей степени оживленно и для борющихся партій имѣютъ гораздо большее значеніе, чѣмъ выборы въ Палату Представителей.

Значеніе власти президента умаляется лишь фактомъ краткости его нахожденія у власти.

Картина федеральной организаціи не была бы полной, если бы я не коснулся тутъ судебныхъ учрежденій, тѣмъ болѣе, что судебная власть въ Соединенныхъ Штатахъ обладаетъ особыми полномочіями, неизвѣстными европейскимъ государствамъ.

Юстиція Соединенныхъ Штатовъ состоитъ изъ Верховнаго Суда, девяти окружныхъ аппеляціонныхъ палатъ, девяти окружныхъ судовъ, 68 уѣздныхъ судовъ и одного спеціальнаго суда для разсмотрѣнія жалобъ частныхъ лицъ противъ федеральнаго правительства.

Конституція устанавливаетъ лишь тѣ категоріи дѣлъ, которыя подлежатъ разсмотрѣнію федеральныхъ судовъ, и принципъ несмѣняемости судей; зато вся организація ихъ основывается на обыкновенныхъ законахъ принимаемыхъ Конгрессомъ.

Федеральные суды разсматриваютъ всѣ дѣла, возникающія на почвѣ конституціонныхъ постановленій, законовъ и договоровъ Соединенныхъ Штатовъ. Они распространяются на всѣ процессы, касающіеся консуловъ, пословъ и другихъ дипломатическихъ

агентовъ, адмиралтейства и морского вѣдомства; на спорныя отношенія, въ которыхъ Соединенные Штаты выступаютъ одной изъ сторонъ; на споры между отдѣльными штатами, между штатомъ и гражданами другого штата, между гражданами различныхъ штатовъ, между гражданами одного и того же штата, отыскивающими земли на основаніи данныхъ различными штатами концессій; на споры между штатами и иностранными государствами, гражданами и подданными.

Суды въ Соединенныхъ Штатахъ стоятъ на стражѣ конституціи, слѣдя за тѣмъ, чтобы обыкновенные законы, принимаемые конгрессомъ, не противорѣчили ей. И если на основаніи какого-нибудь закона государство предъявляетъ своимъ гражданамъ требованія, не согласныя съ конституціей, то они могутъ аппелировать къ суду, который рѣшаетъ вопросъ, имѣетъ ли данный законъ при дѣйствующей конституціи обязательную силу или нѣтъ. Такимъ образомъ, суды разъясняютъ и своими приговорами дополняютъ конституцію, придавая ей большую яркость и пополняя имѣющіеся въ ней пробѣлы. И это мыслимо лишь потому, что самъ народъ ограничиваетъ полномочія законодательныхъ собраній, а задачей суда является рѣшеніе вопроса, насколько собранія нарушили полномочія, предоставленныя имъ народомъ.

Вообще, практика показала, что федеральные судьи прекрасно выполняютъ свои задачи; они независимы, въ матеріальномъ отношеніи обезпечены, и даже будучи членами политическихъ партій, умѣютъ въ большинствѣ случаевъ проявлять полное безпристрастіе въ своихъ приговорахъ. Федеральные судьи остерегаются вносить въ судебные процессы элементы политики; они никогда не останавливаются на вопросѣ о цѣлесообразности или пользѣ постановленій Конгресса или распоряженія президента, ограничиваясь лишь констатированіемъ степени согласія ихъ съ конституціей.

При разсмотрѣніи конфликтовъ между конституціонными правами штатовъ и федераціи примѣняется тотъ же принципъ, по которому послѣднія, какъ касающіяся всего народа, пользуются преимуществомъ надъ первыми; правда, отсюда не слѣдуетъ, что первыя игнорируются, но важно то, чтобы права, изъятыя самими штатами въ пользу федераціи, были ненарушимы.

Какъ дѣти своего народа, судьи невольно откликаются на тѣ теченія, которыя въ данный моментъ господствуютъ въ странѣ. Такъ напримѣръ, съ начала возникновенія конституціи Соединенныхъ Штатовъ вплоть до 1835 года среди судей господство-

вала тенденція къ усиленію федеральной власти; затѣмъ до войны между сѣверными и южными штатами взяла верхъ совершенно противоположная тенденція; наконецъ, послѣ войны снова стало господствовать стремленіе къ расширенію федеральной власти.

Несоотвѣтствіе принятыхъ законовъ съ конституціей устраняется или непримѣненіемъ этихъ законовъ или, если въ нихъ ощущается потребность, пересмотромъ конституціи, что, разумѣется, требуетъ времени и представляетъ значительныя трудности. За все время существованія федеральной конституціи принято всего лишь 15 поправокъ.

Въ Соединенныхъ Штатахъ существуютъ два предусмотрѣнные конституціей способа пересмотра ея. Во-первыхъ — дѣлаетъ это самъ Конгрессъ по требованію $^2/_3$ членовъ каждой палаты: во-вторыхъ—Учредительный Конвентъ, созываемый Конгрессомъ по требованію парламентовъ $^2/_3$ штатовъ. Конституція не дѣлаетъ никакихъ указаній относительно выборовъ и состава Конвента. По мнѣнію Брайса, этотъ пробѣлъ приходится такимъ образомъ толковать, что изданіе соотвѣтствующихъ законовъ предоставляется самому Конгрессу.

Существуютъ также 2 способа утвержденія измѣненій въ конституціи, изъ которыхъ Конгрессъ выбираетъ одинъ. Во-первыхъ —могутъ это сдѣлать $^3/_4$ парламентовъ штатовъ; во-вторыхъ — $^3/_4$ спеціально для этой цѣли созванныхъ во всѣхъ штатахъ Конвентовъ.

До сихъ поръ, какъ я на это выше указалъ, 15 принятыхъ поправокъ къ конституціи были предложены и утверждены первымъ способомъ, т. е. Конгрессъ большинствомъ $^2/_3$ выступалъ съ инціативой пересмотра конституціи и проектомъ этого пересмотра; большинствомъ же $^3/_4$ парламентовъ отдѣльныхъ штатовъ измѣненія эти утверждались.

Для законности сдѣланныхъ въ конституціи измѣненій согласіе президента не обязательно, такъ какъ всякій законъ, принятый большинствомъ $^2/_3$ въ каждой палатѣ, не требуетъ его утвержденія.

Въ одномъ только случаѣ конституція не можетъ быть измѣнена указаннымъ способомъ, а именно: ни одинъ штатъ безъ собственнаго согласія не можетъ быть лишенъ права имѣть одинаковое со всѣми число представителей въ Сенатѣ.

Выше я замѣтилъ, что приговоры федеральныхъ судовъ разъясняютъ неясныя мѣста въ конституціи, и своимъ широкимъ толкованіемъ ея они порою пополняютъ имѣющіеся въ ней пробѣлы.

Совершенно понятно, что одна и та же конституція въ теченіе 100 слишкомъ лѣтъ не можетъ отвѣчать потребностямъ американскаго народа, развивающимся необыкновенно быстро. Сама необходимость заставляла, такимъ образомъ, приспособлять конституцію конца 18 вѣка къ новымъ потребностямъ; и эту именно задачу выполнили федеральные суды. Для подтвержденія сказаннаго я приведу тутъ пару примѣровъ изъ области ихъ дѣятельности въ этомъ направленіи.

Федеральная конституція предоставляетъ Конгрессу право регулировать торговлю Соединенныхъ Штатовъ съ иностранными державами и отдѣльныхъ штатовъ между собой. Федеральные суды истолковали это право слѣдующимъ образомъ: подъ торговлей слѣдуетъ разумѣть и водные пути, какъ средство для ея развитія; отсюда вытекаетъ, что Конгрессъ пользуется правомъ регулированія навигаціи. Но во избѣжаніе возможнаго столкновенія на этой почвѣ интересовъ отдѣльныхъ штатовъ и федераціи, суды оговорили, что право Конгресса регулировать торговлю исключаетъ возможность изданія такихъ законовъ, которые приводили бы къ конкурренціи между отдѣльными штатами. Но законы, регулирующіе торговлю, изданные послѣдними, не теряютъ своей обязательной силы въ томъ случаѣ, если Конгрессъ счелъ возможнымъ не пользоваться въ данномъ случаѣ своимъ правомъ. Далѣе судъ опредѣлилъ: Конгрессъ не имѣетъ права регулировать торговлю и навигацію въ границахъ одного только штата,—а только во всѣхъ. Федеральные навигаціонные законы регулируютъ мореплаваніе на океанѣ и въ границахъ каждаго штата, насколько отъ этого зависитъ его торговля съ другими штатами или съ индѣйскими племенами.

Права Конгресса въ сферѣ торговли были впослѣдствіи въ значительной степени расширены. Въ концѣ установился тотъ принципъ, по которому регулированіе торговли принадлежитъ исключительно Конгрессу, независимо отъ того, идетъ ли рѣчь о внутренней или внѣшней торговлѣ; отдѣльные же штаты не имѣютъ права это дѣлать даже въ томъ случаѣ, если это не противорѣчитъ конституціи и федеральнымъ законамъ. Поступая такимъ образомъ, говоритъ профессоръ Ковалевскій, Верховный Судъ федераціи находился въ полномъ соотвѣтствіи съ той статьей конституціи (Ст. 1, отдѣлъ 8), которая позволяетъ Конгрессу издавать всѣ законы, необходимые для практическаго выполненія всѣхъ полномочій, предоставленныхъ федеральнымъ учрежденіямъ.

„Судамъ,—говоритъ Ковалевскій,—пришлось въ своихъ толкованіяхъ обезпечить торжество теорій имманентныхъ правъ Конгресса. Подъ этими правами разумѣются такія, которыя не будучи прямо высказаны въ текстѣ конституціи, несомнѣнно отвѣчаютъ высказаннымъ ею намѣреніямъ насчетъ обезпеченія жителямъ уніи не только внутренняго и внѣшняго міра, справедливости и свободы, но также общаго благополучія и единства“.

Водбурнъ, по примѣру многихъ другихъ американскихъ юристовъ, проводитъ слѣдующее различіе между толкованіемъ конституціи и ея юридической конструкціей, прямо ею не предусмотрѣнной, но естественно вытекающей изъ ея нормъ. По его мнѣнію, толкованіе разъясняетъ писанный текстъ; оно является искусствомъ отыскиванія истиннаго содержанія терминовъ и выраженій. Зато юридическая конструкція не занимается отдѣльными выраженіями, а только всей конституціей въ цѣломъ. Она исходитъ изъ тѣхъ задачъ, которыя выдвигаются основными законами государства, и въ зависимости отъ этого опредѣляетъ природу созданныхъ ими властей, не всегда ярко выраженную, но зато по необходимости вытекающую изъ намѣреній творцовъ конституціи.

Американскіе суды исполняютъ обѣ указанныя функціи.

Для обоснованія того, что я говорилъ выше въ введеніи о томъ, что не слѣдуетъ слишкомъ рѣзко противопоставлять другъ другу писанныя и неписанныя конституціи, — я приведу тутъ мнѣніе цитированнаго выше проф. Водбурна о конституціи Соедин. Штатовъ.

„Хотя конституція наша признается почти всѣми писанной, она, однако, въ дѣйствительности не является исключительно таковой. Обычай внесъ въ нее нѣкоторые принципы, которые дѣлаютъ ее наполовину неписанной, а именно: 1) выборщики президента должны голосовать за кандидата своей партіи; 2) президентъ не можетъ быть избранъ на третье 4-лѣтіе; 3) президентъ можетъ устранить отъ должности федеральныхъ чиновниковъ безъ участія Сената; 4) какъ Сенатъ, такъ и Палата Депутатовъ, управляетъ всѣми дѣлами посредствомъ комиссій, которыя въ нижней палатѣ составляются изъ лицъ, назначенныхъ ея предсѣдателемъ, а въ верхней палатѣ—выбранныхъ самыми членами; 5) Сенатъ не долженъ отказывать въ утвержденіи министровъ, назначенныхъ президентомъ Соединенныхъ Штатовъ; 6) членъ Конгресса долженъ жить въ томъ округѣ, который его выбралъ; 7) собраніе

членовъ партіи опредѣляетъ ея политическую программу, которой въ одинаковой мѣрѣ должны повиноваться избиратель, депутатъ и сенаторъ".

Изъ этихъ словъ можно видѣть, какимъ огромнымъ факторомъ въ конституціонномъ механизмѣ Соединенныхъ Штатовъ являются политическія партіи. И дѣйствительно, онѣ, смѣло можно сказать, составляютъ основную пружину политической жизни федераціи. Американскія партіи прекрасно организованы и руководятъ какъ выборами въ Конгрессъ, такъ и президента. Ихъ съѣзды намѣчаютъ заранѣе весь ходъ кампаніи. Лидеры политической партіи, имѣющей въ Конгрессѣ большинство и своего президента, фактически управляютъ государствомъ.

Но правительство Соединенныхъ Штатовъ ослаблено отчасти тѣмъ, что законодательная власть тутъ совершенно отдѣлена отъ исполнительной, и благодаря этому правительство не сосредоточивается исключительно въ кабинетѣ. Эта самая причина порою создаетъ дисгармонію между президентомъ и Конгрессомъ, если большинство его принадлежитъ къ другой партіи, чѣмъ президентъ.

Характерно то, что люди выдающіеся и талантливые не отдаются въ Штатахъ политической дѣятельности; свои способности и энергію они предпочитаютъ использовать для пріобрѣтенія крупныхъ состояній, чему тамъ благопріятствуютъ разныя условія, или посвящать другимъ профессіямъ, какъ, адвокатской, научной и др.

Занятіе политикой такъ не оплачивается, какъ торгово-промышленная дѣятельность, притомъ обыкновенно лучшія должности въ государствѣ надолго не удерживаются: президентъ сохраняетъ свою должность самое большее въ теченіе 8 лѣтъ, депутаты рѣдко остаются дольше въ парламентѣ; отличиться чѣмъ-нибудь въ немъ бываетъ довольно трудно, вслѣдствіе отсутствія долгихъ преній и вслѣдствіе сосредоточенія всей работы въ коммиссіяхъ. Занятіе политикой неоднократно заставляетъ людей переносить непріятности на почвѣ обостренной партійной борьбы. Наконецъ, положеніе депутата или сенатора вообще не имѣетъ того значенія, что въ Европѣ.

Американцы, ограничивъ полномочія Конгресса и парламентовъ въ отдѣльныхъ штатахъ, стоятъ на той точкѣ зрѣнія, что активное участіе въ политической жизни вообще не требуетъ выдающихся способностей. Всесильные представители капитала предпочитаютъ видѣть въ депутатахъ пассивное орудіе своей во-

ли, чѣмъ самостоятельныхъ людей. И поэтому политическій міръ Соединенныхъ Штатовъ вообще ничего свѣтлаго собою не представляетъ.

Будетъ ли такъ и дальше? Это сомнительно; если до настоящаго времени Конгрессъ и парламенты штатовъ не представляли собою арены крупныхъ столкновеній соціально-политическихъ стремленій и интересовъ, если законодательство этихъ собраній не имѣло нужды проявить свое творчество для проведенія крупныхъ реформъ,—то въ будущемъ, когда борьба за существованіе сдѣлается въ Штатахъ болѣе интенсивной, вслѣдствіе занятія до сихъ поръ свободныхъ земель, роста населенія и развитія капитализма,—общество въ Соединенныхъ Штатахъ вынуждено будетъ приступить къ осуществленію крупныхъ преобразованій въ странѣ, которыя неизбѣжно потребуютъ сотрудничества со стороны талантливыхъ политическихъ дѣятелей.

Бичемъ политической жизни Соединенныхъ Штатовъ является сила трестовъ и крупныхъ магнатовъ капитала, которые имѣютъ властное вліяніе на всѣ стороны общественной жизни, отчасти централизуя дѣятельность демократическихъ учрежденій. Объ этомъ можно было бы очень много писать, но это не входитъ въ задачу моего труда. Скажу лишь то, что бороться съ этимъ зломъ можно лишь путемъ крупныхъ соціальныхъ преобразованій, а не посредствомъ государственно-правовыхъ реформъ.

Соединенные Штаты, какъ цѣлое, обладаютъ своей собственной территоріей, состоящей изъ округа Колумбіи, въ которомъ имѣютъ свое мѣстопребываніе федеральныя власти, а также изъ значительныхъ земельныхъ пространствъ, управляемыхъ ими и названныхъ территоріями въ силу того, что разсматриваются, какъ зародыши новыхъ штатовъ.

Арсеналы военные и морскіе, форты и маяки, воздвигнутые федеральнымъ правительствомъ въ разныхъ частяхъ Соединенныхъ Штатовъ, выстроены на земляхъ, купленныхъ федеральнымъ правительствомъ обыкновенно у частныхъ лицъ.

Штаты, въ предѣлахъ которыхъ эти земли находятся, обыкновенно охотно передаютъ ихъ въ полное вѣдѣніе федеральнаго правительства подъ тѣмъ, однако, условіемъ, что это право погашается въ томъ случаѣ, если эти земли перестаютъ служить военнымъ цѣлямъ государства.

Управленіе территоріями чрезвычайно любопытно; оно показываетъ, насколько вообще вполнѣ совмѣстимы демократическія

государственныя учрежденія съ наличностью въ границахъ государства пространствъ, населяемыхъ подчасъ дикимъ населеніемъ. Поэтому я нѣсколько остановлюсь на организаціи американскихъ территорій.

Разныя территоріи обладаютъ разной организаціей, соотвѣтственно степени культурности своихъ жителей, количеству населенія и т. п.

Вначалѣ имъ были даны губернаторы и судьи, назначаемые федеральнымъ правительствомъ; затѣмъ, по мѣрѣ роста культурности населенія, имъ были даны законодательныя собранія, избираемыя населеніемъ. Наконецъ, территоріи преобразованы были въ штаты съ соотвѣтствующими послѣднимъ полномочіями.

Теперь я нѣсколько охарактеризую политическій строй штата, затѣмъ автономію и самоуправленіе мелкихъ территоріальныхъ единицъ.

Государственно-правовая организація отдѣльныхъ штатовъ въ деталяхъ своихъ чрезвычайно разнообразна. Я не могу тутъ описывать устройство всѣхъ 45 штатовъ, ибо это потребовало бы цѣлаго тома. Невольно приходится остановиться исключительно на ихъ самыхъ общихъ чертахъ. Штаты независимы отъ республики; каждый гражданинъ Соединенныхъ Штатовъ Сѣв. Америки несравненно больше чувствуетъ вліяніе законодательства, администраціи, суда и разныхъ другихъ учрежденій штата, жителемъ котораго онъ является, чѣмъ федераціи.

Законодательныя собранія каждаго штата состоятъ изъ 2-хъ палатъ: Сената и Палаты Представителей. Члены обѣихъ палатъ выбираются обыкновенно одними и тѣми же избирателями. Сенаторы выбираются большими избирательными округами, чѣмъ депутаты, такъ что первыхъ гораздо меньше вторыхъ.

Возрастный цензъ для сенаторовъ больше, чѣмъ для депутатовъ; срокъ ихъ полномочій также болѣе длительный*).

Избирательная система чрезвычайно разнообразна въ отдѣльныхъ штатахъ; повсюду она, однако, приближается ко всеобщему голосованію; въ нѣкоторыхъ штатахъ избирательными правами пользуются лишь тѣ, кто можетъ прочитать конституцію штата; нѣкоторые штаты требуютъ извѣстнаго податного ценза. Штаты: Колорадо, Уайомингъ, Вашингтонъ, Утаха и Идаха распространили избирательное право и на женщинъ.

*) Сенаторы выбираются въ большинствѣ штатовъ на 4 года, а депутаты на 2 года. *Прим. переводчика.*

Законодательныя учрежденія штатовъ не обладаютъ широкими полномочіями, такъ какъ граждане, относясь къ нимъ съ нѣкоторымъ недовѣріемъ, включили въ конституцію цѣлый рядъ обыкновенныхъ законовъ, ограничивъ этимъ кругъ законодательной дѣятельности этихъ учрежденій.

Основные законы почти всегда должны быть переданы на всенародное голосованіе. Измѣненія въ конституціи какъ общія, такъ и частичныя требуютъ выполненія довольно сложныхъ формальностей и наталкиваются на цѣлый рядъ затрудненій.

Законодательныя учрежденія штатовъ не могутъ по своей собственной инціативѣ приступить къ пересмотру всей конституціи. Въ случаѣ если этотъ вопросъ настойчиво выдвигается жизнью, то прямое всенародное голосованіе рѣшаетъ, созвать ли Конвентъ для ревизіи конституціи или нѣтъ. Въ случаѣ утвердительнаго отвѣта, законодательное собраніе на основѣ обыкновеннаго избирательнаго права созываетъ Конвентъ. Послѣдній свой проектъ пересмотра конституціи передаетъ на утвержденіе гражданъ, пользующихся избирательными правами.

Проекты частичныхъ поправокъ къ конституціи могутъ быть предложены и законодательными учрежденіями; въ однихъ штатахъ для этого необходимо простое большинство, въ другихъ большинство $^2/_3$, но поправки эти обыкновенно всегда принимаются при прямомъ голосованіи ихъ гражданами штата. Въ нѣкоторыхъ штатахъ реформы конституціи могутъ быть проведены и безъ народнаго голосованія, если онѣ приняты двумя послѣдовательными законодательными собраніями.

Детали процесса пересмотра конституціи или частичныхъ ея измѣненій въ различныхъ штатахъ бываютъ различны.

Исполнительная власть сосредоточена въ рукахъ губернатора и нѣсколькихъ высшихъ чиновниковъ, избираемыхъ населеніемъ. Онъ пользуется правомъ veto по отношенію къ постановленіямъ законодательныхъ собраній въ той же мѣрѣ, въ какой президентъ по отношенію къ Конгрессу; нѣкоторые штаты, однако, этого права veto ему не предоставляютъ.

Губернаторъ считается начальникомъ милиціи и въ качествѣ таковаго обязанъ наблюдать за внѣшней безопасностью штата, т. е. чтобы всякое враждебное нападеніе было отражено, и за внутреннимъ порядкомъ и спокойствіемъ.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ онъ пользуется правомъ помилованія отъ имени штата лицъ осужденныхъ.

Другія высшія должностныя лица чаще всего тоже избираются населеніемъ, вслѣдствіе чего они независимы отъ губернатора. Это обстоятельство мѣшаетъ образованію однородной администраціи.

Какъ видимъ, вредъ отъ полнаго раздѣленія законодательной и исполнительной властей проявляется также и въ отдѣльныхъ штатахъ.

Судебная власть штатовъ обладаетъ такими же широкими полномочіями, какъ и судебная власть федераціи. Судьи избираются то населеніемъ, то законодательными учрежденіями на непродолжительный срокъ. Вслѣдствіе этого, судъ штатовъ не стоитъ на высотѣ своей задачи.

Наблюдатели политической жизни Соединенныхъ Штатовъ утверждаютъ, что внутреннія дѣла отдѣльныхъ штатовъ все меньше приковываютъ къ себѣ вниманіе гражданъ, чѣмъ дѣла федераціи. Видно, что все болѣе и болѣе тѣсныя узы связываютъ воедино всю массу населенія Соединенныхъ Штатовъ.

Съ перваго взгляда это должно показаться страннымъ, такъ какъ, согласно сказанному мною выше законодательство штатовъ обнимаетъ гораздо большій кругъ вопросовъ, чѣмъ законодательство федераціи. При всемъ томъ явленіе это вполнѣ нормальное. Американцы давно уже создали политическую организацію, которая отвѣчаетъ ихъ потребностямъ, и рядъ причинъ, на которыя мною было указано выше, приводитъ къ отсутствію у нихъ стремленія къ крупнымъ соціальнымъ реформамъ. Вся ихъ энергія въ настоящее времи направлена къ добыванію возможно лучшихъ условій матеріальнаго быта. Федеральные вопросы, какъ напримѣръ, о таможенныхъ пошлинахъ, желѣзнодорожныхъ тарифахъ, торговлѣ и т. д., имѣющіе первостепенное значеніе для ихъ экономическихъ интересовъ, естественно вызываютъ въ нихъ живѣйшее вниманіе. Съ перемѣной обстоятельствъ, когда жизнью будутъ выдвинуты болѣе яркія и крупныя соціальныя проблемы,— политическая жизнь отдѣльныхъ штатовъ приметъ болѣе интенсивный характеръ, а ихъ политическія учрежденія сдѣлаются ареной широкой борьбы...

Еще одна причина вліяетъ на ослабленіе интереса къ политическимъ вопросамъ отдѣльныхъ штатовъ, а именно—ростъ большихъ городовъ. И дѣйствительно, нѣкоторые большіе города сосредоточиваютъ въ себѣ $^1/_4$, $^1/_3$, и даже $^1/_2$ всего населенія шта-

та; городскія дѣла естественно вызываютъ большій къ себѣ интересъ, чѣмъ дѣла штата.

Въ законодательныхъ учрежденіяхъ штатовъ въ значительной степени процвѣтаетъ подкупъ, и это составляетъ одну изъ причинъ того недовѣрія, съ которымъ населеніе относится къ своимъ депутатамъ и стремленія его всѣ важнѣйшіе вопросы передавать на всенародное голосованіе. Послѣднее, понятно, менѣе доступно для подкупа—ибо нельзя же подкупить такое огромное количество населенія.

Автономія графствъ, городовъ и сельскихъ общинъ довольно обширна, и о ней необходимо сказать нѣсколько словъ.

„Законъ,—говоритъ Вильсонъ,—исходитъ изъ центра въ томъ смыслѣ, что онъ устанавливается одинъ для всего штата центральнымъ законодательнымъ собраніемъ этого штата; его предписанія подробны до мелочности, но примѣненіе его, какъ и сама исполнительная власть носятъ характеръ мѣстный. Существуетъ одинъ общій обширный планъ, но лицъ, которыя уполномочены независимо одно отъ другого привести этотъ планъ въ исполненіе насчитывается легіонъ, и мѣстное примѣненіе его принциповъ влечетъ за собою безконечное разнообразіе“.

Въ различныхъ частяхъ Соед. Штатовъ мѣстныя учрежденія имѣютъ въ деталяхъ различную форму, въ зависимости отъ условій историческихъ, экономическихъ и т. п. Вообще можно различить три типа этихъ организацій: первый—въ штатахъ, расположенныхъ по берегу Атлантики, составляющихъ Новую Англію; второй—въ Южныхъ Штатахъ; третій—во всѣхъ остальныхъ.

Въ Новой Англіи центромъ тяжести общественной жизни въ провинціи является сельская община, или сельскій округъ; графства не играютъ тутъ большой роли. Жители его пользуются широкой автономіей и самоуправленіемъ. Всѣ мужчины, достигшіе 21 года, принимаютъ участіе въ сельскомъ сходѣ, обладающемъ большими полномочіями. Его компетенціи подлежатъ: содержаніе и проведеніе дорогъ, благотворительность, санитарное дѣло и разныя другія культурныя задачи, наконецъ, управленіе собственностью округа. Дѣлами народнаго образованія завѣдываютъ выборные школьные комитеты.

Сходы сельскихъ округовъ утверждаютъ окружной бюджетъ и соотвѣтствующіе налоги; выбираютъ постоянное правленіе, составленное изъ нѣсколькихъ лицъ, число которыхъ должно быть нечетнымъ, и нѣкоторыхъ другихъ чиновниковъ; кромѣ того, они

выбираютъ судей низшей инстанціи и организуютъ мѣстную полицію.

Вся мѣстная администрація находится въ рукахъ лицъ непосредственно или косвенно находящихся въ зависимости отъ жителей сельскаго округа.

Контроль правительства надъ автономіей и самоуправленіемъ выражается въ томъ, что оно можетъ заставить населеніе и чиновниковъ округа исполнять общіе законы, а кромѣ того, оно устанавливаетъ опредѣленную предѣльную норму обложенія на мѣстныя нужды.

Въ другихъ частяхъ Соединенныхъ Штатовъ сельскій округъ представляется нѣсколько иначе и располагаетъ меньшими полномочіями, чѣмъ въ Новой Англіи; но при всемъ томъ онъ составляетъ автономно-территоріальную единицу. Мало-по-малу, однако, особенно въ сѣверо-западныхъ штатахъ, онъ начинаетъ играть все большую и большую роль.

Въ южныхъ штатахъ центромъ тяжести съ самаго начала стало графство.

Компетенціи графства принадлежитъ содержаніе дорогъ, школьное дѣло, благотворительность, тюремное дѣло и разные другіе культурные вопросы. Своего представительнаго учрежденія оно, однако, не имѣетъ; во главѣ его стоитъ бюро изъ комиссаровъ графства.

Бюро имѣетъ штатъ чиновниковъ, большинство которыхъ выбирается. Графство имѣетъ также выборныхъ судей.

Въ другихъ штатахъ въ жизни провинціи играютъ значительную роль какъ графства, такъ и сельскіе округа.

Города обладаютъ специальной и чрезвычайно разнообразной организаціей; въ нѣкоторыхъ штатахъ они пріобрѣли такую власть, что сдѣлались совершенно независимыми отъ представительныхъ учрежденій штата.

Автономія городовъ очень широка; болѣе крупные изъ нихъ имѣютъ свои законодательныя собранія, состоящія изъ двухъ палатъ и мера, полномочія котораго равносильны полномочіямъ губернатора.

Изъ всего сказаннаго объ организаціи Соединенныхъ Штатовъ можемъ уяснить себѣ какъ ея положительныя, такъ и отрицательныя черты.

Первыя могутъ быть слѣдующимъ образомъ формулированы: а) имѣющіяся въ конституціи недомолвки могутъ при извѣстныхъ

условіяхъ стать причиной конфликтовъ между властями федераціи и штатовъ; б) полное отдѣленіе исполнительной власти отъ законодательной создаетъ страшно громоздкій государственный аппаратъ, отдѣльныя части котораго не только не связаны между собой гармонично, но порою другъ другу мѣшаютъ; в) выборный институтъ чиновниковъ, которые другъ отъ друга независимы, на практикѣ приводятъ къ дезорганизаціи дѣятельности администраціи; г) краткосрочное пребываніе въ должности выборныхъ судей дѣлаетъ ихъ зависимыми отъ политическихъ партій и плохо отражается на отправленіи правосудія.

Нѣкоторые изслѣдователи Соединенныхъ Штатовъ указываютъ еще на двѣ отрицательныя черты, вытекающія изъ федеративнаго принципа: а) слабость центральной власти; б) неудобства, обусловливающіяся разнобразіемъ законодательства въ отдѣльныхъ штатахъ.

Возраженія эти мнѣ кажутся необоснованными.

Исключительное положеніе, которое Соед. Штаты занимаютъ по отношенію къ иностраннымъ государствамъ, и гарантированная внѣшняя безопасность дѣлаютъ болѣе сильную центральную власть излишней; для сохраненія внутренняго порядка и единства федераціи—она вполнѣ достаточна. Касаясь же вопроса о разнообразіи законодательства, то во-первыхъ, не такъ оно уже значительно во всѣхъ областяхъ политической жизни, а во-вторыхъ, для юристовъ съ этой стороны никакихъ трудностей не встрѣчается. Это утверждаетъ такой серьезный и вдумчивый писатель, какъ Вильсонъ.

Нѣтъ никакого сомнѣнія въ томъ, что федеративный строй Штатовъ наиболѣе способствуетъ ихъ расцвѣту: онъ именно создалъ чрезвычайно благопріятныя условія для развитія энергіи и инициативы населенія и предоставилъ ему широкую свободу, которая дала прекрасные результаты.

Одинъ только К. Жане приписываетъ расцвѣтъ Соединенныхъ Штатовъ случайнымъ обстоятельствамъ, а не причинамъ болѣе глубокимъ, къ числу которыхъ необходимо отнести ихъ политическій строй.

III.

Федеральная конституція Швейцарскаго Союза напоминаетъ конституцію Соединенныхъ Штатовъ, которая несомнѣнно оказала на нее огромное вліяніе; сходство это, однако, только общее,

не исключающее, какъ мы это послѣ увидимъ, крупныхъ между ними различій.

Текстъ федеральной конституціи прямо гласитъ, что отдѣльные кантоны, изъ которыхъ составляется Швейцарскій Союзъ, сохраняютъ свой суверенитетъ, поскольку онъ не ограниченъ конституціей.

Кругъ дѣлъ, подлежащихъ компетенціи центральныхъ федеральныхъ властей, значительно шире въ Швейцаріи, чѣмъ въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки. Вѣдѣнію Союза подлежатъ слѣдующіе вопросы: сношенія съ иностранными державами, завѣдываніе федеральной арміей, торговое законодательство, почта и телеграфъ, желѣзнодорожное дѣло, фабричное законодательство, законы объ охотѣ, предохранительныя мѣры противъ эпидеміи, завѣдываніе религіознымъ культомъ, закрытіе монастырей.

Федеральная законодательная власть имѣетъ право надзора надъ нѣкоторыми предметами, непосредственно ими не завѣдывая, напр., надъ рѣками, мостами, лѣсами и важнѣйшими дорогами. Кантональныя конституціи должны быть ею утверждены, равно кантональные законы о печати, куплѣ недвижимостей и голосованіи по общиннымъ вопросамъ. Федеральная конституція гарантируетъ всѣмъ гражданамъ основныя гражданскія свободы.

Союзъ утверждаетъ и гарантируетъ кантональныя конституціи, если во-1) онѣ не содержатъ въ себѣ ничего противорѣчащаго постановленіямъ федеральной конституціи, во-2) если онѣ обезпечиваютъ пользованіе политическими правами согласно республиканскимъ формамъ, представительнымъ или демократическимъ, въ-3) если онѣ были приняты народомъ и могутъ быть пересмотрѣны, когда абсолютное большинство гражданъ этого потребуетъ.

Если кантональныя власти, въ случаѣ смуты или безпорядковъ въ кантонѣ, не могутъ обращаться за помощью къ федеральному правительству, то послѣднее имѣетъ право по собственной своей иниціативѣ вмѣшаться въ дѣла кантона, высылая туда федеральныя войска для водворенія порядка. Подобный случай былъ въ началѣ 90-ыхъ годовъ 19 столѣтія во время крупныхъ безпорядковъ въ Тичинскомъ кантонѣ. При обыкновенныхъ условіяхъ федеральное правительство не выполняетъ почти никакихъ исполнительныхъ функцій въ кантонахъ.

Исполнительная власть федеральнаго правительства распространяется на слѣдующіе вопросы: иностранныя дѣла, таможенное

и почтово-телеграфное дѣло, армію и арсеналы, винную монополію. Но и въ этомъ кругѣ дѣлъ полномочія федеральнаго правительства довольно ограничены; оно командуетъ войскомъ во время войны, назначаетъ всѣхъ офицеровъ и регулируетъ всѣ дѣла, касающіяся арміи. Во всѣхъ другихъ дѣлахъ оно исполняетъ только функціи надзора. Вообще законы, принятые Союзомъ, приводятся въ исполненіе кантональными властями, а приговоры федеральнаго суда—кантональной администраціей.

Швейцарскій Союзъ, какъ видно, обладаетъ болѣе обширной законодательной властью, чѣмъ Соединенные Штаты; зато его исполнительная власть нѣсколько меньше. По отношенію къ кантонамъ онъ пользуется большимъ правомъ надзора, чѣмъ Соединенные Штаты; достаточно указать на право его утверждать кантональныя конституціи.

Спеціально въ вопросѣ объ установленіи налоговъ Содиненные Штаты обладаютъ большими полномочіями, чѣмъ Швейцарскій Союзъ.

Доходы федераціи въ Швейцаріи составляются изъ ея имущества, пошлинъ, почты и телеграфа, и, наконецъ, изъ половины суммъ обложенія освобожденныхъ отъ воинской повинности; только въ томъ случаѣ, когда эти источники доходовъ оказываются недостаточными, Швейцарскій Союзъ имѣетъ право обязать кантоны доставить ему необходимыя суммы.

Законодательнымъ органомъ федераціи является Союзное Собраніе, состоящее, какъ и Конгрессъ Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки, изъ двухъ палатъ, представляющихъ населеніе въ цѣломъ и кантоны: Національнаго Совѣта и Совѣта Кантоновъ. Исполнительная власть находится въ рукахъ Федеральнаго Совѣта.

Каждый швейцарскій гражданинъ, достигшій 20-лѣтняго возраста и не принадлежащій къ духовенству, имѣетъ право голоса на основаніи конституціи кантона, въ которомъ онъ живетъ, выбираетъ депутатовъ въ Національный Совѣтъ на три года. Членовъ Совѣта Кантоновъ выбираютъ: кантоны по 2 члена, а полукантоны по одному.

Союзный Совѣтъ состоитъ изъ 7 членовъ, выбираемыхъ Союзнымъ Собраніемъ, т. е. Національнымъ Совѣтомъ и Союзомъ Кантоновъ. Выборы происходятъ въ ихъ совмѣстномъ засѣданіи.

Полномочія Союзнаго Собранія чрезвычайно обширны, ибо, какъ мы это увидимъ, они далеко не заключаются въ рамкахъ одной только законодательной дѣятельности:

1) Выступленіе отъ имени Швейцарскаго Союза въ роли суверенной власти по отношенію къ другимъ державамъ; контроль надъ всякаго рода договорами и союзами; объявленіе войны и заключеніе мира; принятіе постановленій относительно федеральной арміи, мѣры для поддержанія независимости и нейтралитета Швейцаріи.

2) Поддержаніе престижа федераціи по отношенію къ кантонамъ, мѣры для обезпеченія внутренней безопасности и порядка, а также неприкосновенности кантональныхъ конституцій.

3) Аппелляціонная инстанція для постановленій союзнаго Совѣта по вопросамъ, касающимся договоровъ кантоновъ между собой и съ иностранными державами.

4) Законодательство Швейцарскаго союза заботится о неприкосновенности федеральной конституціи и выполненіи всѣхъ федеральныхъ обязательствъ.

5) Установленіе федеральнаго бюджета и контроль надъ финансами Союза.

6) Организація администраціи Союза, установленіе должностей и назначеніе соотвѣтствующихъ федеральныхъ чиновниковъ.

7) Надзоръ за федеральными судебными учрежденіями и дѣятельностью Союзнаго Совѣта, выражающійся въ принятіи жалобъ на его рѣшенія и ихъ удовлетвореніи; разрѣшеніе разныхъ административныхъ пререканій.

8) Работа по пересмотру конституціи.

Объединенное засѣданіе Національнаго Совѣта и Совѣта Кантоновъ подъ предсѣдательствомъ предсѣдателя перваго разрѣшаютъ большинствомъ голосовъ слѣдующіе вопросы:

1) Выборы Союзнаго Совѣта, Канцеляріи и Федеральнаго Суда а также главнокомандующаго союзной арміей;

2) Амнистія и право помилованія;

3) Разрѣшеніе вопросовъ, касающихся компетенціи разныхъ властей.

Конституція уполномочиваетъ одинъ только Швейцарскій Союзъ для заключенія договоровъ и трактатовъ съ иностранными державами, особенно таможенныхъ и торговыхъ; однако, какъ исключеніе изъ этого принципа, она позволяетъ кантонамъ заключать договоры съ иностранными державами по вопросамъ хозяйственнымъ и полицейскимъ—при томъ, однако, условіи, что они въ себѣ не будутъ заключать ничего вреднаго для интересовъ Швейцарскаго Союза и другихъ кантоновъ.

Членовъ Совѣта Кантоновъ выбираютъ кантоны на основаніяхъ, опредѣляемыхъ ихъ собственной конституціей.

Союзный Совѣтъ составляется изъ 7 членовъ, выбираемыхъ послѣ каждаго обновленія Національнаго Совѣта; полномочія Союзнаго Совѣта приблизительно тѣ же, что и Кабинета Министровъ. Положеніе же его относительно другихъ властей, однако, нѣсколько отлично отъ положенія Кабинета въ парламентарныхъ государствахъ. Хотя онъ избирается обѣими палатами, однако, политически онъ не отвѣтственъ предъ ними и ни въ цѣломъ ни частично не выходитъ въ отставку въ случаѣ несогласія съ большинствомъ Національнаго Совѣта.

Творцы федеральной конституціи стремились къ тому, чтобы исполнительная власть принадлежала Союзному Совѣту всецѣло; на практикѣ, однако, создалось другое положеніе вещей: каждый членъ Союзнаго Совѣта стоитъ во главѣ одного департамента, въ которомъ сосредоточено управленіе одной опредѣленной отраслью административной дѣятельности. Департаменты слѣдующіе: 1) иностранныхъ дѣлъ; 2) внутреннихъ дѣлъ; 3) юстиціи и полиціи; 4) военный; 5) финансовъ и податей; 6) промышленности и земледѣлія; 7) почтъ и желѣзныхъ дорогъ.

Всѣ эти департаменты между собой тѣснѣе связаны, чѣмъ при какой-либо иной системѣ. Одинъ изъ 7 членовъ Союзнаго Совѣта состоитъ президентомъ Швейцарскаго Союза, который вмѣстѣ съ вице-президентомъ выбирается на одинъ годъ Союзнымъ Собраніемъ. Конституція ясно подчеркиваетъ, что президентъ по окончаніи службы не можетъ быть вновь избранъ на слѣдующій годъ въ президенты или вице-президенты. Одной изъ наиболѣе характерныхъ чертъ Союзнаго Совѣта является то обстоятельство, что члены его не принадлежатъ къ одной какой-либо партіи, но къ двумъ или нѣсколькимъ, и часто большинство ихъ имѣетъ иные политическіе взгляды, чѣмъ большинство Національнаго Совѣта. Правда, въ непарламентарныхъ конституціонныхъ монархіяхъ мы встрѣчаемся съ министерствами, отдѣльные члены которыхъ принадлежатъ къ разнымъ политическимъ теченіямъ; но ихъ вѣдь выбираетъ монархъ, а не парламентъ. Члены Союзнаго Совѣта обыкновенно очень долго остаются у власти.

Кромѣ функцій чисто административныхъ, Союзный Совѣтъ выполняетъ и нѣкоторыя судебныя, независимо отъ федеральнаго суда, который главнымъ образомъ разсматриваетъ вопросы, относящіеся къ сферѣ публичнаго права. Внѣ его компетенціи, одна-

ко, находятся дѣла объ административныхъ пререканіяхъ. Послѣднія предоставлены Союзному Совѣту съ правомъ аппеляціи въ большинствѣ случаевъ къ Союзному Собранію.

Судебныя полномочія Союзнаго Совѣта на практикѣ приводятъ къ тому, что приговоры его часто совершенно произвольны, такъ какъ, не будучи, собственно говоря, судебнымъ учрежденіемъ, онъ руководствуется мотивами политико-практическаго свойства.

Ясно, такимъ образомъ, что въ федеральной конституціи Швейцаріи нѣтъ рѣзкаго раздѣленія властей; напротивъ того, часто онѣ совпадаютъ другъ съ другомъ.

Самой любопытной стороной политическихъ учрежденій Швейцаріи несомнѣнно является референдумъ. Примѣненіе его довольно ограничено—только при пересмотрѣ федеральной конституціи.

Пересмотръ конституціи совершается по требованію обѣихъ палатъ Союзнаго Собранія, одной палаты, наконецъ, если 50 тысячъ избирателей, путемъ петиціи возбудятъ вопросъ о пересмотрѣ.

Въ первомъ случаѣ палаты приступаютъ къ обсужденію вопроса и принимаютъ соотвѣтствующія поправки въ конституціи, которыя затѣмъ подвергаются народному референдуму. Но прежде чѣмъ вступить въ законную силу, онѣ должны быть приняты не только большинствомъ народа, но и большинствомъ кантоновъ. Во второмъ и третьемъ случаѣ вопросъ передается на рѣшеніе народа для выясненія того, долженъ ли быть предпринятъ пересмотръ или нѣтъ. Въ случаѣ утвердительнаго отвѣта, избираются новыя палаты, которыя подготовляютъ проектъ конституціонныхъ поправокъ съ тѣмъ, однако, чтобы впослѣдствіи передать ихъ на окончательное утвержденіе большинства народа и кантоновъ. Выраженіемъ воли кантоновъ является мнѣніе большинства голосующихъ гражданъ.

Обыкновенные федеральные законы и резолюціи, имѣющіе общее значеніе, но не обладающіе характеромъ неотложности, предлагаются на рѣшеніе народа по требованію 30 тысячъ правоспособныхъ гражданъ или 8 кантоновъ.

Референдуму не предшествуютъ никакія совѣщанія голосующихъ, которыя, кромѣ того, и немыслимы; народъ принимаетъ или отвергаетъ предложенный ему законопроектъ.

Народная инициатива ограничивается лишь по отношенію къ конституціоннымъ законамъ. О формѣ ея я говорилъ раньше.

Поправки въ федеральную конституцію вносятся довольно часто; о характерѣ этихъ поправокъ я скажу нѣсколько словъ ниже.

Вліятельнымъ учрежденіемъ Швейцарскаго Союза является Федеральный Судъ, состоящій изъ 9 членовъ, выбираемыхъ Союзнымъ Собраніемъ на три года. Каждые два года Союзное Собраніе избираетъ 2 изъ 9-ти судей, одного на должность президента, другого—вице-президента Суда. Одновременно съ выборомъ 9 судей Союзное Собраніе избираетъ 9 къ нимъ кандидатовъ на тѣ же три года.

Члены Суда во все время своихъ полномочій не могутъ исполнять какую-либо иную должность или заниматься какой-либо побочной профессіей; они не могутъ даже состоять членами какой-либо корпораціи.

Юрисдикція Федеральнаго Суда чрезвычайно разнообразна; его компетенціи подлежатъ:

1) Процессы публичнаго права. Сюда относятся споры между кантонами объ исполненіи междукантональныхъ договоровъ, по опредѣленію границъ кантоновъ; конфликты между властями отдѣльныхъ кантоновъ; выдача преступниковъ; исполненіе договоровъ, заключенныхъ между кантонами и иностранными державами; наконецъ, процессы о конституціонныхъ правахъ гражданъ, все равно, имѣютъ ли эти права основаніемъ конституцію федеральную или кантональную. Дѣла послѣдней категоріи наиболѣе распространены. Въ противоположность судамъ Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки, Федеральный Судъ не касается вопроса о соотвѣтствіи федеральныхъ законовъ съ федеральной конституціей.

Компетенція Федеральнаго Суда въ сферѣ процессовъ публичнаго права постепенно возрастаетъ, подъ вліяніемъ практики жизни. Онъ защищаетъ гражданъ отъ злоупотребленій властей, отъ произвольнаго суживанія ими гражданскихъ правъ. Его компентенція распространяется на разборъ жалобъ, направленныхъ противъ кантональныхъ властей по поводу отказа въ правосудіи. Судъ разсматриваетъ эти жалобы даже въ томъ случаѣ, когда онѣ построены исключительно на отрицательныхъ доказательствахъ того, что судья произвольнымъ примѣненіемъ закона отказалъ въ правосудіи. Конституція Швейцарскаго Союза несомнѣнно

вовсе не имѣла въ виду надѣлить Судъ такими обширными полномочіями, которыми онъ фактически, однако, обладаетъ. И дѣйствительно, подобная судебная практика усиливаетъ власть Швейцарскаго Союза.

2) Гражданскіе процессы въ нѣкоторыхъ только случаяхъ. Федеральный Судъ разсматриваетъ: а) въ аппеляціонномъ порядкѣ процессъ, стоящій подъ дѣйствіемъ федеральнаго закона и разсматривавшійся въ послѣдней инстанціи кантональнаго суда, если цѣна иска равна 3000 франковъ или если стоимость иска не поддается оцѣнкѣ; б) въ характерѣ суда первой инстанціи онъ разсматриваетъ дѣла, вслѣдствіе особаго качества тяжущихся сторонъ,—таковы: процессы между кантонами и частными лицами или корпораціями, если цѣна иска достигаетъ 3000 франковъ; между кантонами на такую же сумму; между Федераціей и однимъ или нѣсколькими кантонами; наконецъ, если Швейцарскій Союзъ выступаетъ отвѣтчикомъ. Во всѣхъ другихъ случаяхъ дѣла, стоящія даже подъ авторитетомъ федеральнаго закона, предоставлены кантональнымъ судамъ.

По добровольному соглашенію сторонъ всякое дѣло можетъ быть передано на разсмотрѣніе Федеральнаго Суда, если спорный вопросъ отнесенъ федеральнымъ закономъ къ числу важныхъ.

3) Уголовные процессы, которые обнимаютъ преступленія государственной измѣны, возстанія и насилія противъ федеральныхъ властей, нарушенія международныхъ договоровъ и политическія преступленія, причиной и результатомъ которыхъ явились безпорядки, требующіе вмѣшательства Федераціи.

По усмотрѣнію властей Федеральный Судъ можетъ разсматривать и цѣлый рядъ другихъ дѣлъ. Федеральные чиновники, которые за преступленія по службѣ обыкновенно судятся кантональными судами, могутъ по постановленію Союзнаго Собранія или Совѣта быть судимы Федеральнымъ Судомъ.

Нѣкоторые процессы могутъ по постановленію Союзнаго Собранія перейти въ сферу компетенціи Федеральнаго Суда на основаніи спеціальныхъ оговорокъ, внесенныхъ въ конституціи.

Аппеляціонная палата Федеральнаго Суда разсматриваетъ жалобы на постановленія кантональныхъ судовъ въ сферѣ нѣкоторыхъ дѣлъ полицейскихъ, банковыхъ и фискальныхъ.

Выше я указалъ, что Союзное Собраніе и Союзный Совѣтъ вѣдаютъ нѣкоторыя административныя дѣла; говоря теперь о

союзной юрисдикціи вообще, я перечислю ихъ нѣсколько подробнѣе.

Компетенціи федеральной административной юстиціи подлежатъ дѣла о созывѣ кантональной милиціи, по управленію общественными школами кантоновъ, о свободѣ торговли, о цѣнахъ на продукты и правахъ ввоза, о свободѣ вѣроисповѣданія и культовъ, о дѣйствительности кантональныхъ выборовъ и голосованій, о правахъ, затрагивающихъ интересы торговли, о договорахъ съ иностранными государствами, объ освобожденіи отъ воинской повинности и т. п.

Подражая аналогичнымъ положеніямъ конституціи Соединенныхъ Штатовъ, Швейцарская федеральная конституція требуетъ, чтобы приговоры судовъ каждаго кантона подлежали исполненію на протяженіи всей территоріи Союза.

Сопоставляя полномочія и значеніе Федеральнаго Суда въ Швейцаріи съ Верховнымъ Федеральнымъ Судомъ въ Соед. Штатахъ Сѣв. Америки, Лоуэль совершенно справедливо замѣчаетъ, что послѣдній болѣе независимъ, ибо Конгрессъ не можетъ ограничивать его компетенцію, какъ то дѣлаетъ Союзное Собраніе своимъ вмѣшательствомъ въ дѣла, возникающія на почвѣ административныхъ пререканій, и что Верховный Судъ въ Соед. Штатахъ объединяется съ цѣлымъ рядомъ другихъ федеральныхъ судебныхъ учрежденій, въ то время какъ въ Швейцаріи онъ занимаетъ совершенно изолированное положеніе.

Организація кантоновъ въ Швейцаріи во многихъ отношеніяхъ замѣчательна. Въ нѣкоторыхъ кантонахъ сохранился еще древній институтъ народныхъ собраній; присутствуютъ на нихъ почти всѣ жители кантона, участвовать же въ преніяхъ могутъ лишь граждане, управомоченные конституціей, достигшіе опредѣленнаго возраста. Такія народныя собранія (Landsgemeinde) существуютъ еще въ Ури, Гларусѣ, въ Унтервальденѣ и Аппенцеллѣ, предсѣдательствуетъ на нихъ ландманъ. Народныя собранія обладаютъ суверенной властью въ кантонахъ: издаютъ законы, контролируютъ администрацію, избираютъ чиновниковъ и могутъ даже пересмотрѣть конституцію. Съ ростомъ населенія веденіе преній въ такихъ многолюдныхъ собраніяхъ становится все труднѣе, и поэтому на собраніяхъ въ полукантонѣ Аппенцеллѣ-Анзергорденѣ пренія и поправки къ законамъ совершенно не допускаются; присутствующіе могутъ только или принять или отвергать внесенныя предложенія. Въ остальныхъ кантонахъ и полукантонахъ,

въ которыхъ существуютъ народныя собранія, исключая Гларусъ, пренія допускаются, но внесеніе поправокъ въ законы изъято изъ ихъ вѣдѣнія.

Кромѣ Всеобщаго Собранія Гражданъ, въ указанныхъ кантонахъ существуютъ еще Кантональные Совѣты, которые подготовляютъ всѣ необходимые для преній на собраніяхъ матеріалы, играя благодаря этому крупную роль въ администраціи кантона. Совѣты эти, благодаря какой-то странной непослѣдовательности, выбираются не Собраніями, а избирательными округами, и дополняютъ собою дѣятельность Всеобщихъ Собраній гражданъ, а именно: разсматриваютъ детали, которыми Собранія заниматься не могутъ, издаютъ распоряженія, дѣлаютъ постановленія относительно мелкаго кредита, контролируютъ расходы и выбираютъ второстепенныхъ чиновниковъ. Кромѣ Кантональнаго Совѣта, есть еще Правительственный Совѣтъ, избранный Собраніемъ Гражданъ и являющійся исполнительнымъ органомъ кантона. Во главѣ Совѣта стоитъ ландманнъ, предсѣдательствующій, кромѣ того, какъ выше было упомянуто, на Собраніяхъ Гражданъ. Такова организація нѣсколькихъ старыхъ кантоновъ. Остальные кантоны управляются иначе: нѣтъ у нихъ упомянутыхъ Собраній Гражданъ, но и тутъ народъ принимаетъ непосредственное участіе въ законодательствѣ посредствомъ такъ называемаго референдума.

Въ каждомъ изъ этихъ кантоновъ мы находимъ только одну законодательную палату, которая обыкновенно называется Великимъ Совѣтомъ (Le Grand Conseil). Члены его избираются на три или четыре года всеобщимъ и равнымъ голосованіемъ. Принципъ пропорціональнаго представительства проведенъ въ кантонахъ: Тичинскомъ, Женевскомъ, Невшательскомъ, Зугскомъ и Золотурненскомъ. Великій Совѣтъ издаетъ законы, вотируетъ налоги и бюджетъ, контролируетъ дѣйствія администраціи и выбираетъ важнѣйшихъ чиновниковъ.

Органомъ исполнительной власти является Исполнительный Совѣтъ, состоящій обыкновенно изъ 5 или 7 человѣкъ (въ Бернскомъ кантонѣ—изъ 9-ти) и выбираемый обыкновенно, какъ и Великій Совѣтъ, на 3 или 4 года. Въ нѣкоторыхъ кантонахъ Исполнительный Совѣтъ выбирается Великимъ Совѣтомъ; въ большинствѣ кантоновъ онъ выбирается гражданами кантоновъ такимъ же образомъ, какъ и члены Великаго Совѣта.

Какъ и Союзные Совѣты, Исполнительные Совѣты не носятъ партійнаго характера: засѣдаютъ въ нихъ не только члены партій, имѣющихъ большинство въ Великихъ Совѣтахъ, но и представители другихъ партій. Члены Исполнительныхъ Совѣтовъ дѣлятъ между собой руководство разными отраслями администраціи.

Швейцарцы хотѣли обезпечить себѣ полный контроль надъ дѣятельностью Великихъ Совѣтовъ, возможность распускать ихъ въ каждый данный моментъ и назначать новые выборы. Въ виду этого, кантональныя конституціи предоставляютъ во всякое время опредѣленному количеству гражданъ—отъ тысячи до нѣсколькихъ десятковъ тысячъ, смотря по кантону—возможность требовать народнаго голосованія по вопросу о роспукѣ Совѣта. Въ случаѣ утвердительнаго рѣшенія вопроса Совѣтъ складываетъ свои полномочія, и новыя выборы призываютъ другой на его мѣсто. Однако, этотъ способъ роспуска Великихъ Совѣтовъ въ послѣднее время оставленъ, вслѣдствіе все болѣе широкаго распространенія референдума.

Референдумъ выражается въ томъ, что народъ приглашается высказаться путемъ положительныхъ или отрицательныхъ вотумовъ или бюллетеней за извѣстный законъ, принятый законодательными палатами.

Референдумъ бываетъ двоякаго рода: обязательный и факультативный. Въ первомъ случаѣ законы, принятые законодательными учрежденіями, должны быть подвергнуты безусловно народному голосованію; во второмъ — только по требованію извѣстнаго числа гражданъ, опредѣляемаго конституціей. Въ обоихъ случаяхъ законъ считается принятымъ, поскольку за него высказалось большинство голосовавшихъ.

Референдумъ примѣняется какъ по отношенію къ обыкновеннымъ, такъ и конституціоннымъ законамъ: всякій пересмотръ конституціи—полный или частичный—передается на утвержденіе народа. Зато не всѣ швейцарскія конституціи устанавливаютъ референдумъ для обыкновенныхъ законовъ, принятыхъ законодательными учрежденіями. Въ настоящее время они почти въ одной половинѣ кантоновъ подвергаются обязательному референдуму, въ другой половинѣ—факультативному. Исключеніе составляетъ консервативный Фрейбургъ, гдѣ для обыкновенныхъ законовъ совершенно не существуетъ референдума.

Въ нѣкоторыхъ малыхъ кантонахъ существуетъ еще право народнаго veto, которое, собственно говоря, напоминаетъ

референдумъ. Народное veto состоитъ въ томъ, что извѣстное количество гражданъ можетъ потребовать передачи принятаго Великимъ Совѣтомъ закона на народное голосованіе. Дѣйствительное различіе между правомъ veto и факультативнымъ референдумомъ состоитъ въ томъ, что въ первомъ случаѣ законъ считается отвергнутымъ лишь тогда, когда противъ него высказалось абсолютное большинство не голосующихъ, а имѣющихъ право голоса: неголосующій считается сторонникомъ предложеннаго закона.

Дополненіемъ къ референдуму является право народной иниціативы, какъ одна изъ формъ участія народа въ законодательствѣ. Состоитъ оно въ томъ, что извѣстное количество гражданъ можетъ выступить съ опредѣленнымъ законопроектомъ, хотя противъ него высказались законодательныя собранія. Народное голосованіе рѣшаетъ вопросъ.

Я не могу тутъ достаточно обширно распространяться о прямомъ народномъ законодательствѣ. Вопросъ этотъ, при всемъ его глубокомъ и захватывающемъ интересѣ съ точки зрѣнія теоріи и практики, не находится въ непосредственной связи съ тѣми проблемами, которыя составляютъ предметъ этой книги. На нѣкоторое время я, однако, задержу еще вниманіе чатателя.

Факты показали, что непосредственное народное голосованіе въ дѣлѣ изданія новыхъ законовъ не принесло положительныхъ результатовъ. Нѣкоторыя крупныя мѣропріятія, касающіяся улучшенія условій труда и т. п. были отвергнуты, въ то время какъ другія, менѣе важныя, принимались. Кромѣ того, появилась извѣстная скупость при необходимыхъ денежныхъ ассигновкахъ и отсутствіе широкаго пониманія болѣе сложныхъ вопросовъ. Чрезвычайно характерно также то, что народъ пользуется меньше своимъ правомъ участія въ референдумѣ, чѣмъ въ выборахъ. Это, безусловно любопытное явленіе, можно легко подтвердить цифрами; въ Бернѣ участіе въ референдумѣ принимаютъ 43% гражданъ, имѣющихъ право голоса, въ выборахъ депутатовъ—63 % въ Цюрихѣ въ референдумѣ—62,6 %, въ выборахъ депутатовъ—71,3%. Въ кантонѣ Базель до 1892 года всякій законъ считался принятымъ лишь тогда, когда за него высказывалось большинство не голосующихъ, а имѣющихъ право голоса. Въ общемъ, въ періодъ времени отъ 1864 года до 1884 г. народъ голосовалъ за 102 закона, при чемъ 48 были приняты, 28 отвергнуты, 26 нельзя

было утвердить вслѣдствіе того, что за нихъ голосовало меньше половины гражданъ, имѣющихъ на то право.

Такимъ образомъ, прямое народное законодательство ужъ тѣмъ самымъ не достигаетъ своей цѣли, что народъ въ недостаточной мѣрѣ осуществляетъ это право свое. Массы гораздо охотнѣе избираютъ депутатовъ, чѣмъ голосуютъ за предложенные имъ законы,— естественно чувствуя себя болѣе компетентными въ вопросѣ объ оцѣнкѣ выставляемыхъ кандидатовъ въ связи съ общей программой ихъ партіи, чѣмъ высказывать свое мнѣніе о данномъ отдѣльномъ конкретномъ законѣ. Кромѣ того, референдумъ отнюдь не содѣйствовалъ дѣлу улучшенія условій труда, а напротивъ того, въ большинствѣ случаевъ тормозилъ проведеніе весьма важныхъ реформъ.

Самосознаніе массъ тѣмъ болѣе не можетъ выработаться при прямомъ народномъ законодательствѣ. По условіямъ чисто техническимъ, дебаты при голосованіи совершенно не допускаются.

Эта форма законодательства ослабила также вліяніе партійной идеологіи, такъ какъ массы, голосуя непосредственно за тѣ или другіе отдѣльные законы, обсуждать которые въ цѣломъ онѣ естественно не могутъ, начинаютъ пренебрегать общими политическими программами, базирующими на болѣе или менѣе одинаковыхъ міровоззрѣніяхъ. Этотъ партійный индеферентизмъ отнюдь не влечетъ за собой самодѣятельности массъ, ибо послѣдняя предполагаетъ наличность серьезнаго ума и извѣстныхъ знаній. Такимъ образомъ, на мѣсто партійнаго единства выступаетъ хаотическій разбродъ, результатомъ котораго является непродуманное голосованіе, часто зависящее отъ чисто случайныхъ обстоятельствъ, которыхъ нельзя даже предвидѣть.

Кромѣ того, при прямомъ голосованіи исчезаетъ чувство отвѣтственности, такъ какъ вопросъ рѣшается не собраніемъ, состоящимъ изъ опредѣленнаго числа извѣстныхъ лицъ, а всей массой непосредственно. Болѣе ярко въ этомъ случаѣ выступаютъ также тѣ низкія страсти, которыя живутъ на днѣ души средняго человѣка, какъ напримѣръ, скупость.

По моему мнѣнію, прямое народное законодательство не имѣетъ передъ собой будущаго, а въ настоящее время оно уже неоднократно обнаружило свои отрицательныя стороны. Народная иниціатива также не дала никакихъ положительныхъ результатовъ, проявивъ, напровивъ того, удивительное убожество.

Теперь скажу нѣсколько словъ объ общинахъ и округахъ.

Важнѣйшіе вопросы общины рѣшаются на общихъ сходахъ гражданъ, на которыхъ также выбираютъ главныхъ чиновниковъ. Для приведенія въ исполненіе постановленій общиннаго схода и для завѣдыванія текущими дѣлами, вообще избирается Общинный Совѣтъ, предсѣдателю котораго предоставлена значительная власть. Въ крупныхъ общинахъ большинства французскихъ кантоновъ, дѣла разрѣшаютъ не на сходахъ, а Представительнымъ Общимъ Совѣтомъ и рядомъ съ нимъ существующимъ Исполнительнымъ Совѣтомъ.

Округъ есть административная территоріальная единица государства.

Конституція Швейцарскаго Союза подвергается болѣе частымъ и крупнымъ измѣненіямъ и ревизіямъ въ направленіи централизаціи власти, чѣмъ конституція Соединенныхъ Штатовъ С. А. Съ перваго взгляда это могло бы показаться страннымъ, ибо сравнительно слабо развитый капитализмъ Швейцаріи требуетъ вѣдь гораздо рѣже реформъ въ области соціально-политическихъ отношеній, чѣмъ Соединенные Штаты со своей широко развитой капиталистической промышленностью. То же самое можно сказать и относительно процесса централизаціи.

На самомъ дѣлѣ въ отмѣченныхъ нами явленіяхъ ничего нѣтъ удивительнаго: Швейцарія является маленькой страной, жизнь которой не особенно сложна и политическая организація которой составляетъ болѣе гибкій и подвижной механизмъ, чѣмъ Соединенные Штаты Сѣвер. Америки. Кромѣ того, насколько полный или частичный пересмотръ конституціи представляетъ тамъ, вслѣдствіе причинъ техническаго свойства, извѣстныя трудности, постольку онъ легокъ въ Швейцаріи. Наконецъ, конституція Соединенныхъ Штатовъ, въ силу той широкой власти, которая ею предоставляется судамъ,—болѣе гибка, чѣмъ федеральная конституція Швейцаріи, и на практикѣ измѣненія въ ней происходятъ даже безъ всякихъ перемѣнъ въ текстѣ писанной конституціи.

Что же касается централистическихъ тенденцій, то, во-1, въ нѣкоторыхъ вопросахъ онѣ проявляются и тамъ, а во-2, онѣ болѣе замѣтно очерчиваются въ Швейцаріи потому, что швейцарскимъ кантонамъ, какъ единицамъ далеко меньшимъ, труднѣе въ вихрѣ современной жизни справиться собственными силами, чѣмъ Американскимъ Штатамъ. Послѣдніе являются единицами болѣе крупными и сильными въ политико-экономическомъ и культурномъ отношеніи, чѣмъ кантоны.

Въ какой именно сферѣ проявляются эти централистическія тенденціи, я укажу въ концѣ этой главы.

IV.

Германская Имперія не есть федерація въ чистомъ своемъ видѣ; тѣмъ не менѣе, она своимъ политическимъ строемъ болѣе напоминаетъ эту форму сложнаго государства, чѣмъ всякую другую.

Отъ федераціи чистаго типа политическій строй Германской Имперіи отличается слѣдующимъ: 1) предоставляя обширныя законодательныя полномочія федеративнымъ учрежденіямъ, гораздо болѣе обширныя, чѣмъ политическій строй Швейцаріи и Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки, онъ въ то же время лишаетъ Имперію своей собственной администраціи, которая приводила бы въ исполненіе федеральныя постановленія; послѣднее является дѣломъ исполнительныхъ органовъ отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ составъ Имперіи; 2) въ Союзѣ наблюдается страшное неравенство между отдѣльными его членами; мало того, Пруссія, какъ мы это далѣе увидимъ, фактически правитъ Имперіей, а прусскій король одновременно является и германскимъ императоромъ; 3) делегаты Союзнаго Совѣта, представляющіе отдѣльныя государства, входящія въ составъ Союза, являются представителями своихъ правительствъ, и, какъ таковые, лишены самостоятельности при голосованіи, такъ какъ обязаны дѣйствовать согласно полученнымъ имъ инструкціямъ.—Вообще можно сказать, что Германская Имперія представляетъ собой странное сочетаніе политико-правовыхъ принциповъ. Съ точки зрѣнія законодательства она болѣе централизована, чѣмъ наиболѣе типичныя федераціи; съ точки зрѣнія фактическихъ отношеній, въ которыхъ находится къ ней правительство отдѣльныхъ государствъ, она какъ бы является ихъ союзомъ подъ протекторатомъ Пруссіи; съ точки зрѣнія юридической, положеніе, занимаемое отдѣльными правительствами въ Союзномъ Совѣтѣ, составляетъ нѣчто среднее между федераціей и конфедераціей.

Надзору Имперіи и компетенціи ея законодательства подлежатъ слѣдующіе предметы:

1) Опредѣленія, касающіяся свободы переселенія, отношеній къ мѣсту рожденія и къ мѣсту жительства, права гражданства, паспортовъ, полицейскаго надзора надъ иностранцами, страхованія и ремеслъ, колонизаціи и переселенія въ иностранныя госу-

дарства. Отношеніе граждань къ мѣсту жительства и рожденія въ Баваріи опредѣляется исключительно ею самой и изъято изъ вѣдѣнія имперскихъ властей.

2) Законодательство таможенное и торговое, а также установленіе налоговъ, необходимыхъ для нуждъ Имперіи.

3) Опредѣленіе системы мѣръ, вѣсовъ и монетъ, а также основныя положенія о выпускѣ бумажныхъ денегъ, гарантированныхъ движимыми или недвижимыми цѣнностями.

4) Общія опредѣленія о банкахъ.

5) Патенты на изобрѣтенія.

6) Охрана авторской собственности.

7) Организація общей защиты германской торговли за границей, организація германскаго мореплаванія и распредѣленія общаго консульскаго представительства, установленнаго на счетъ Имперіи.

8) Желѣзныя дороги и пути сообщенія, водные и сухопутные, установленные въ интересахъ государственной обороны и всеобщаго оборота.

Спеціальный параграфъ въ конституціи опредѣляетъ подробно полномочія имперскихъ властей въ перечисленныхъ областяхъ.

9) Сплавъ и судоходство по воднымъ путямъ, общимъ нѣсколькимъ государствамъ, сигнализація судоходства.

10) Почта и телеграфъ съ соблюденіемъ правъ, предоставленныхъ въ этой области Баваріи и Вюртембергу.

11) Опредѣленія о взаимномъ исполненіи приговоровъ въ гражданскихъ дѣлахъ.

12) Опредѣленія относительно доказательной силы юридическихъ актовъ.

13) Общее гражданское и уголовное право, а также судопроизводство.

14) Армія и военный флотъ въ Имперіи.

15) Правила медицинской и ветеринарной помощи.

16) Законы о печати и союзахъ.

Обращаю вниманіе читателей на 13-й пунктъ, по которому гражданское и уголовное законодательство, а также судопроизводство должны быть единообразны во всей Имперіи. Это подтверждаетъ то, что я говорилъ уже объ организаціи Германіи: ея централизація въ области законодательства достаточно велика.

Законодательная власть въ Имперіи принадлежитъ Рейхстагу и Союзному Совѣту. Выборы въ Рейхстагъ происходятъ на основѣ равнаго и всеобщаго голосованія; на каждый избирательный округъ приходится одинъ депутатъ. Сначала каждый округъ насчитывалъ 100.000 населенія; съ теченіемъ времени, однако, вслѣдствіе естественнаго прироста населенія и развитія экономическихъ отношеній, повлекшихъ за собой огромное развитіе городовъ, численное соотношеніе населенія въ избирательныхъ округахъ подверглось коренному измѣненію, города, какъ культурные центры, сосредоточили въ себѣ огромную массу населенія, а тѣмъ не менѣе посылаютъ они столько же депутатовъ, что и прежде. Правительство не хочетъ перекраивать избирательные округа, прекрасно сознавая, что подобныя измѣненія дали бы большее представительство городамъ, а слѣдовательно— элементамъ прогрессивнымъ.

Въ настоящее время Рейхстагъ выбирается на 5 лѣтъ. Изъ общаго числа 397 депутатовъ Пруссія представлена 235, Баварія—48, Саксонія—23, Вюртембергъ—17, Эльзасъ-Лотарингія—15 и т. д.

Депутаты не получаютъ діэты; это сдѣлано съ той цѣлью, чтобы затруднить людямъ несостоятельнымъ участіе въ политической жизни занятіемъ депутатскихъ креселъ. Парламентъ неоднократно вотировалъ законъ о парламентской діэтѣ, но Союзный Совѣтъ систематически его отвергалъ. Отсутствіе депутатскаго вознагражденія отозвалось не столько на соціалъ-демократической партіи, которая въ Германіи обладаетъ довольно значительными матеріальными средствами, сколько на другихъ мало состоятельныхъ оппозиціонно настроенныхъ партіяхъ.

Съ перваго взгляда можетъ казаться, что полномочія нѣмецкаго парламента весьма обширны, такъ какъ онъ вотируетъ бюджетъ, всѣ кредиты и законы, а кромѣ того пользуется законодательной иниціативой. На самомъ же дѣлѣ, благодаря тѣмъ причинамъ, на которыя я укажу ниже, значеніе его не такъ ужъ велико.

Конституція, говоритъ Лоуэлль, устанавливаетъ единообразіе бюджета, но законы о взиманіи налоговъ и податей не могутъ быть измѣнены безъ согласія Союзнаго Совѣта; важнѣйшіе кредиты на нужды арміи на дѣлѣ опредѣляются закономъ, устанавливающимъ количество войска, а чаще всего военный бюджетъ вотируется сразу на нѣсколько лѣтъ.

Парламентъ имѣетъ право законодательной инициативы, но пользоваться имъ ему удается рѣдко. Какъ на исключеніе, можно указать лишь на тотъ пунктъ конституціи, который касается общаго гражданскаго и уголовнаго законодательства. Больше всего парламентъ обсуждаетъ и принимаетъ правительственные законопроекты. Оппозиціонныя партіи иногда очень энергично критикуютъ дѣйствія правительства и дѣлаютъ ему черезъ своихъ депутатовъ запросы, которые, однако, не имѣютъ большого практическаго значенія, такъ какъ имперскій канцлеръ, высшее должностное лицо Имперіи, отвѣтственъ передъ парламентомъ не политически, а по суду. Съ согласія Союзнаго Совѣта парламентъ можетъ быть въ любой моментъ распущенъ.

Зато дѣйствительно огромное значеніе имѣетъ Союзный Совѣтъ, который состоитъ изъ представителей правительствъ отдѣльныхъ государствъ и вольныхъ городовъ, входящихъ въ составъ Германской Имперіи. Полномочія его довольно сложны и разнообразны. Онъ—одновременно и административное, и судебное, и законодательное учрежденіе.

Въ Союзномъ Совѣтѣ отдѣльныя государства представлены 58 голосами слѣдующимъ образомъ:

Пруссія	17	Саксенъ-Кобургъ-Гота	1
Баварія	6	Ангальтъ	1
Саксонія	4	Шварцбургъ-Рудольфштадтъ	1
Вюртембергъ	4	Шварцбургъ-Зендергаузенъ	1
Баденъ	3	Вальдекъ	1
Гессенъ Дармштадтъ	3	Рейсъ старшей линіи	1
Мекленбургъ-Шверинъ	2	Рейсъ младшей линіи	1
Брауншвейгъ	2	Шаумбургъ-Липпе	1
Саксенъ-Веймаръ	1	Липпе	1
Мекленбургъ-Стрелицъ	1	Любекъ	1
Ольденбургъ	1	Бременъ	1
Саксенъ-Мейнингенъ	1	Гамбургъ	1
Саксенъ-Альтенбургъ	1		

Фактически Пруссія имѣетъ 20 голосовъ, такъ какъ на основаніи договора съ княжествомъ Вальдекомъ она управляетъ послѣднимъ и пользуется его голосомъ; кромѣ того, со времени удаленія князя Кумберляндскаго изъ Брауншвейга она располагаетъ также и его двумя голосами.

Членовъ Союзнаго Совѣта посылаютъ отдѣльныя правительства; обыкновенно посылаются высшіе чиновники, напр., мини-

стры. Нѣтъ даже необходимости въ томъ, чтобы делегатъ какого-нибудь государства былъ гражданиномъ этого государства. Часто въ интересахъ экономіи нѣсколько мелкихъ государствъ посылаютъ вмѣстѣ одного делегата, уполномочивая его говорить и голосовать отъ ихъ имени. Подобное соединеніе въ группы для посылки делегата когда-то очень практиковалось; такъ напримѣръ, въ 1880 году 13 мелкихъ государствъ были представлены двумя делегатами другихъ государствъ.

Противъ этого обычая, какъ чрезвычайно вреднаго, энергично выступилъ Бисмаркъ, мотивируя это тѣмъ, что онъ лишаетъ Союзный Совѣтъ людей, на которыхъ можно воздѣйствовать аргументами, и которые своей самодѣятельностью являлись бы дѣйствительными представителями своихъ государствъ.

Согласно внесенному имъ предложенію, сессіи Союзнаго Совѣта дѣлятся на 2 періода. Въ продолженіе перваго періода, посвященнаго разсмотрѣнію наиболѣе важныхъ вопросовъ, необходимо участіе каждаго государства черезъ его особаго делегата; въ продолженіе второго періода разсматриваются второстепенные предметы, и можетъ быть допущено общее представительство нѣсколькихъ государствъ.

Чрезвычайно удачнымъ и любопытнымъ, а главное выгоднымъ для Пруссіи является способъ назначенія комиссій Союзнаго Совѣта. Состоитъ онъ изъ 9-ти постоянныхъ комиссій: членовъ первой изъ нихъ, занимающейся арміей и укрѣпленіями, назначаетъ императоръ, причемъ Баварія на основаніи конституціи, а Саксонія и Вюртембергъ на основаніи военнаго договора обезпечены участіемъ своихъ делегатовъ въ этой комиссіи. Комиссія морскихъ дѣлъ также назначается императоромъ. Остальныя комиссіи: тарифовъ и налоговъ, торговли, желѣзныхъ дорогъ, почтъ и телеграфовъ, юстиціи и контроля избирается членами Союзнаго Совѣта. Въ каждой изъ этихъ комиссій должны быть представители, по крайней мѣрѣ, 5 государствъ, въ томъ числѣ—Пруссія.

Предсѣдательствуетъ всегда представитель послѣдней. Участіе императора или Союзнаго Совѣта заключается лишь въ опредѣленіи того, какія государства должны имѣть въ комиссіяхъ своихъ представителей, сами же представители выбираются делегатами государствъ. Девятая комиссія иностранныхъ дѣлъ не представляетъ никакихъ отчетовъ Союзному Совѣту; она выслу-

шиваетъ лишь доклады канцлера и высказываетъ мнѣнія своихъ правительствъ относительно ихъ.

Комиссія иностранныхъ дѣлъ состоитъ изъ представителей Баваріи, Саксоніи и Вюртемберга и двухъ другихъ государствъ, выбираемыхъ Союзнымъ Совѣтомъ. Такъ какъ въ этой комиссіи происходятъ совѣщанія съ имперскимъ канцлеромъ, назначаемымъ императоромъ, который одновременно является прусскимъ королемъ,—то Пруссія совершенно не нуждается въ представительствѣ въ этой комиссіи.

Германская конституція гарантируетъ нѣкоторымъ государствамъ спеціальныя привиллегіи, предоставляя имъ въ нѣкоторыхъ областяхъ государственной жизни извѣстную самодѣятельность. Такъ напр., Баварія, Вюртембергъ и Баденъ не подчинены обязательнымъ для всей Германіи постановленіямъ относительно акциза на пиво; и поэтому делегаты этихъ государствъ воздерживаются отъ голосованія въ Союзномъ Совѣтѣ, когда рѣчь заходитъ объ этомъ вопросѣ. Нѣкоторыя государства пользовались сначала извѣстными привиллегіями и въ германскомъ Рейхстагѣ, но онѣ были уничтожены на томъ основаніи, что, Рейхстагъ (парламентъ) является выразителемъ національнаго единства, а не государственнаго сепаратизма.

Каждый законъ долженъ быть принятъ Рейхстагомъ и Союзнымъ Совѣтомъ. Спеціальнаго утвержденія императора не требуется, такъ какъ онъ имѣетъ въ Совѣтѣ 20 голосовъ, принадлежащихъ Пруссіи.

Для пересмотра конституціи необходимо обыкновенное большинство въ Рейхстагѣ и значительное большинство въ Союзномъ Совѣтѣ. Никакое измѣненіе не можетъ быть произведено, если въ Союзномъ Совѣтѣ высказываются противъ него 14 голосовъ. Такъ какъ одна только Пруссія представленна 17 голосами, то ясно, что никакой пересмотръ конституціи немыслимъ безъ ея согласія.

Преобладающее вліяніе Пруссіи сказывается еще въ другихъ функціяхъ Союзнаго Совѣта: при разсмотрѣніи законопроектовъ, касающихся арміи, флота, тарифовъ, акциза и проектовъ контроля административныхъ распоряженій относительно взиманія налоговъ—голосъ Пруссіи имѣетъ рѣшающее значеніе. Рѣшающее значеніе имѣетъ ея голосъ и въ тѣхъ случаяхъ, когда голоса въ Союзномъ Совѣтѣ раздѣляются поровну.

Я уже указалъ на то, что Союзный Совѣтъ и Рейхстагъ являются законодательной властью Имперіи, такъ какъ ни одинъ

законъ не получаетъ силы безъ ихъ утвержденія. Но Союзный Совѣтъ фактически играетъ большую роль, чѣмъ Рейхстагъ въ дѣлѣ изданія законовъ, ибо послѣдній рѣдко выступаетъ съ законодательной инціативой, а еще рѣже проводитъ свои предложенія.

Большинство законовъ подготовляется сначала въ Союзномъ Совѣтѣ, а затѣмъ въ формѣ правительственныхъ законопроектовъ поступаютъ въ Рейхстагъ. Въ случаѣ принятія ихъ послѣднимъ, они снова возвращаются въ Союзный Совѣтъ, который утверждаетъ ихъ, а императоръ опубликовываетъ.

Какъ власть административная, Союзный Совѣтъ можетъ издавать постановленія, касающіяся дѣятельности администраціи и дополняющія законы, поскольку, конечно, основные законы не предоставляютъ этого другимъ властямъ; въ сферѣ финансовъ онъ обладаетъ обширными правами контроля; онъ назначаетъ чиновниковъ имперской службы, напримѣръ, судей Имперскаго Суда, членовъ Счетной Палаты, принимаетъ участіе въ назначеніи сборщиковъ податей и консуловъ; даетъ свое согласіе на роспускъ парламента, объявленіе войны, принудительныя дѣйствія противъ мятежнаго государсгва, входящаго въ составъ Имперіи.

Члены Союзнаго Совѣта выступаютъ передъ парламентомъ въ роли министровъ, защищая свои законопроекты, высказывая свои соображенія относительно тѣхъ измѣненій, которыя Совѣтъ намѣренъ внести въ принятые Рейхстагомъ законопроекты.

Наконецъ Союзный Совѣтъ обладаетъ также судебными функціями. Онѣ заключаются въ слѣдующемъ: разрѣшеніе споровъ между государствами, входящими въ составъ Имперіи, и Имперскимъ правительствомъ; апеляціонная инстанція въ тѣхъ случаяхъ, когда со стороны суда было кому-либо отказано въ правосудіи; разсмотрѣніе дѣлъ между государствами, входящими въ составъ Имперіи, если они не имѣютъ характера частно-правового [1]) и если одна изъ сторонъ этого потребуетъ; толкованіе по требованію одной изъ сторонъ конституціонныхъ законовъ государства, не имѣющаго спеціально для этого назначеннаго трибунала; въ этомъ случаѣ Союзный Совѣтъ обязанъ позаботиться о мирномъ улаженіи спора въ противномъ случаѣ конфликтъ разрѣшается въ законодательномъ порядкѣ.

---

[1]) Такіе споры подлежатъ компетенціи обыкновенныхъ гражданскихъ судовъ.

Прим. переводчика.

Рейхстагъ не можетъ быть собранъ безъ одновременнаго созыва Союзнаго Совѣта; но послѣднiй зато можетъ быть по требованiю $^1/_3$ своихъ членовъ созванъ въ любой моментъ.

Засѣданiя Союзнаго Совѣта происходятъ негласно. Предсѣдательствуетъ въ Союзномъ Совѣтѣ канцлеръ. Императоръ открываетъ, отсрочиваетъ и закрываетъ засѣданiя Рейхстага и Союзнаго Совѣта. Съ согласiя послѣдняго онъ можетъ распустить Рейхстагъ. Онъ назначаетъ канцлера и низшихъ чиновниковъ Имперiи. Онъ командуетъ армiей, направляетъ всю внѣшнюю и внутреннюю политику Имперiи.

Во главѣ имперской администрацiи стоитъ кацлеръ, роль котораго огромна, а функцiи чрезвычайно разнообразны. Онъ представляетъ Рейхстагу бюджетъ, даетъ объясненiя Союзному Совѣту по сдѣланнымъ запросамъ. Вслѣдствiе безотвѣтственности императора, критика правительственной дѣятельности происходитъ въ формѣ словесныхъ аттакъ, направленныхъ противъ канцлера. Какъ я уже выше отмѣтилъ, онъ политически не отвѣтственъ передъ Рейхстагомъ, и выраженный ему вотумъ недовѣрiя не влечетъ за собой его отставки.

Канцлеръ обязанъ также слѣдить за тѣмъ, чтобы Имперскiе законы приводились въ исполненiе въ отдѣльныхъ государствахъ. Конфликты между нимъ и отдѣльными правительствами государствъ, входящихъ въ составъ Имперiи, разсматриваются Союзнымъ Совѣтомъ.

Въ области юстицiи, какъ и во многихъ другихъ областяхъ государственной жизни, имперiя въ общемъ не имѣетъ своихъ собственныхъ органовъ; суды отдѣльныхъ государствъ являются вмѣстѣ съ тѣмъ ея судами. Имперскiе законы устанавливаютъ повсюду одинаковую организацiю суда и процесса. Во главѣ всей судебной системы стоитъ Имперскiй судъ въ Лейпцигѣ,—являющiйся высшей аппеляцiонной инстанцiей. Рѣшенiя Лейпцигскаго суда вносятъ однообразiе въ примѣненiе законовъ.

Какъ я замѣтилъ въ началѣ, не всѣ государства, входящiя въ составъ Имперiи, занимаютъ по отношенiю къ ней одинаковое положенiе. Болѣе крупныя государства, а въ особенности Баварiя, пользуются въ нѣкоторыхъ областяхъ большей самостоятельностью, не исключая даже вопросовъ армiи.

Недостатокъ мѣста не даетъ мнѣ возможности останавливаться на всѣхъ этихъ подробностяхъ; я указалъ на нихъ лишь для

того, чтобы показать неравномѣрность политическаго строя союзнаго государства, положеніе, занимаемое отдѣльными государствами, въ зависимости отъ ихъ силы и вліянія.

Не стану я также разсматривать конституцію отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ составъ Имперіи, ибо вслѣдствіе самостоятельнаго развитія каждой изъ нихъ необходимо было бы останавливаться на каждой отдѣльно, что въ свою очередь потребовало бы самостоятельнаго труда. Въ общихъ чертахъ отмѣчу лишь то, что конституціи эти необычайно консервативны. Нѣкоторыя изъ нихъ носятъ на себѣ прямо печать средневѣковья (Мекленбургъ), другія полны пережитковъ стараго абсолютизма. Анализируя конституціи, невольно удивляешься, что просвѣщенные и цивилизованные нѣмцы могутъ жить при подобныхъ учрежденіяхъ, и удивленіе это увеличивается еще тѣмъ обстоятельствомъ, что каждое нѣмецкое государство во внутренней своей жизни больше воздѣйствовало на населеніе своимъ правомъ, чѣмъ союзнымъ.

Имперская конституція является также пародіей на конституцію свободнаго государства, ибо, какъ мы видѣли, она предоставляетъ правительствамъ въ лицѣ Союзнаго Совѣта больше правъ, чѣмъ народамъ въ лицѣ Рейхстага.

За послѣдніе 25 лѣтъ не замѣчается почти никакого прогресса въ политическихъ учрежденіяхъ Германіи; напротивъ того, часто проявляются реакціонныя тенденціи, какъ, напримѣръ, введеніе 5 лѣтнихъ парламентскихъ сессій. Печальнѣе всего то, что въ широкихъ кругахъ самого нѣмецкаго общества чувствуется индифферентизмъ къ политическимъ реформамъ. Искренно желаютъ ихъ соціалисты, другіе мало стремятся къ нимъ, за исключеніемъ развѣ слабой народной партіи на югѣ. Впрочемъ, и соц.-демократическая партія, кромѣ чисто парламентской критики, не ведетъ въ настоящее время никакой рѣшительной борьбы за политическія реформы въ государствѣ, хотя, конечно, возможно что тактика соц.-демократической партіи подъ вліяніемъ крупныхъ европейскихъ событій въ близкомъ будущемъ измѣнится.

V.

На принципѣ федеративномъ организованы еще многія другія государства, напримѣръ, республики: Мексика, Аргентина, Бразилія и т. д.; Канада и Австралія представляютъ собой федераціи подъ верховенствомъ Англіи.

Всѣ эти федераціи мало чѣмъ отличаются отъ федераціи Соед. Штатовъ Сѣв. Америки, по типу которой онѣ, впрочемъ, и построены. Вся разница между ними состоитъ въ объемѣ компетенціи федеративныхъ властей.

Сопоставляя между собой конституціи перечисленныхъ республикъ, легко замѣтить въ нихъ тенденцію къ установленію единообразія гражданскаго, уголовнаго и торговаго права.

Нѣкоторыя конституціи, напримѣръ, Аргентинская, Бразильская и др. считаютъ гражданскіе, уголовные и торговые кодексы предметомъ вѣдѣнія федеративнаго законодательства.

Конституція Канадской федераціи больше другихъ проникнута централистическими тенденціями, и въ противоположность конституціи Соединенныхъ Штатовъ С. А. въ ней точно опредѣлена компетенція отдѣльныхъ колоній, а все, выходящее за предѣлы этой компетенціи, остается въ вѣдѣніи федеральныхъ властей.

Изъ всего сказаннаго о различныхъ типахъ федераціи читатель можетъ видѣть, что эта форма политическаго строя является чрезвычайно гибкой и легко приспособляющейся къ требованіямъ времени.

Американская судебная практика своимъ толкованіемъ конституціи Штатовъ несомнѣнно расширила послѣднюю, но расширеніе это, несмотря на то, что оно касается важнѣйшихъ моментовъ государственной жизни, ни въ чемъ рѣшительно не измѣняетъ самыхъ основъ федераціи. Соединенные Штаты выступили уже на арену всемірной политики, а дѣйствующая конституція отнюдь не стѣсняетъ ихъ поступательнаго движенія впередъ.

Хотя Германская Имперія является въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ пародіей на федерацію, тѣмъ не менѣе она несомнѣнно содержитъ въ себѣ многіе элементы послѣдней. Выбросивъ изъ нѣмецкой конституціи реакціонные ея законы и соотвѣтствующимъ образомъ преобразовавъ ее, можно было бы получить типъ федераціи, въ составъ которой входятъ государства различной величины и значенія; послѣдняя, не лишенная извѣстныхъ положительныхъ сторонъ, несомнѣнно отвѣчала бы потребностямъ великой державы, играющей одну изъ первыхъ ролей во всемірной политикѣ.

Федеративное государство имѣетъ полную возможность быть государствомъ сильнымъ; оно можетъ предоставить союзнымъ

властямъ все то, что необходимо для обезпеченія его безопасности, оставляя въ то же время за отдѣльными членами федераціи полную свободу въ сферѣ ихъ внутренней жизни.

Федерализмъ не задерживаетъ также быстраго развитія капитализма, что лучше всего можно видѣть на примѣрѣ Соед. Штатовъ Сѣверной Америки.

Въ государствахъ, состоящихъ изъ многихъ разнородныхъ частей, центральный парламентъ не въ состояніи всецѣло выполнить возложенную на него задачу, и удовлетворить даже самыя насущныя потребности нѣкоторыхъ соціальныхъ группъ въ разныхъ частяхъ государства. Надо еще имѣть въ виду всю сложность и запутанность тѣхъ политическихъ проблеммъ, которыя выдвигаются въ парламентѣ и то, что онъ вынужденъ разрѣшать всѣ дѣла, касающіяся самыхъ разнообразныхъ частей государства.

Федеративный строй восполняетъ указанные недостатки парламентаризма.

Нѣкоторые доктринеры изъ соц.-демократическаго лагеря разныхъ народовъ выступаютъ противъ федерализма, исходя изъ тѣхъ соображеній, что, создавая много центровъ политической жизни въ видѣ мѣстныхъ областныхъ сеймовъ, онъ этимъ какъ бы раздробляетъ силы рабочаго класса, вмѣсто того чтобы спаять ихъ борьбой въ одномъ парламентѣ.

На это можно возразить слѣдующее: хотя федеративное государство предоставляетъ отдѣльнымъ своимъ частямъ полную автономію въ сферѣ ихъ внутренней жизни, части эти, однако, имѣютъ много общихъ жизненныхъ интересовъ, на почвѣ которыхъ организуются и могутъ организоваться различныя политическія партіи. Самые глубокіе изслѣдователи политической жизни въ Соед. Штатахъ единогласно утверждаютъ, что нигдѣ политическія партіи такъ прекрасно не организованы, какъ именно тамъ; къ этому слѣдуетъ добавить то, что тѣ же самыя партіи играютъ крупную роль какъ въ отдѣльныхъ штатахъ, такъ и въ конгрессѣ.

Кто-нибудь могъ бы указать на примѣръ Швейцаріи, которая безспорно раздроблена и гдѣ несомнѣнно проявляются партикуляристическія тенденціи. Но слѣдуетъ имѣть въ виду то обстоятельство, что Швейцарія—страна мелкая, въ которой сохранились многіе пережитки былого и что сама природа рѣзко расчленила ее на много небольшихъ частей. Кромѣ того, по своей экономической жизни она скорѣе можетъ быть причислена къ типу странъ мелкобуржуазныхъ, чѣмъ крупно-промышленныхъ.

Ни одинъ строй какъ политическій, такъ и соціальный не можетъ быть во всѣхъ отношеніяхъ идеаленъ. Также федеративный принципъ при извѣстныхъ условіяхъ приноситъ много пользы, при другихъ— можетъ быть и вреденъ. Въ общемъ можно сказать, что онъ полезенъ тамъ, гдѣ отдѣльныя части государства, входящія въ составъ федераціи, настолько велики и независимы, что могутъ жить своей собственной жизнію, отнюдь, конечно, не замыкаясь въ какомъ бы то ни было отношеніи. Было бы въ то же время ошибкой разбить государство, единое въ смыслѣ культурномъ, хозяйственномъ и національномъ, на отдѣльныя мелкія государства, связанныя между собой узами федеративнаго строя.

Роль федерализма въ томъ и заключается, что онъ соединяетъ единство, гдѣ необходимо, съ разнородностью и что каждой государственной индивидуальности онъ гарантируетъ свободное развитіе въ большемъ цѣломъ.

Являясь сторонникомъ федераціи, я утверждаю, однако, что объединеніе нѣкоторыхъ швейцарскихъ кантоновъ, прямо диктуется интересами ихъ населенія.

Отрицательное отношеніе нѣкоторыхъ соціалъ-демократическихъ фракцій къ федерализму имѣетъ свой корень въ двухъ фактахъ: во-1, въ воспоминаніяхъ объ Интернаціоналѣ, когда велась горячая борьба между федералистомъ Бакунинымъ и централистомъ Марксомъ; во-вторыхъ, въ томъ контрастѣ, который существуетъ между центральнымъ парламентомъ, выбираемымъ на основѣ всеобщаго голосованія, и сеймами отдѣльныхъ государствъ, опирающимися на самыхъ худшихъ избирательныхъ системахъ.

Въ Германіи каждая прогрессивная партія должна въ настоящее время стремиться къ тому, чтобы возможно больше расширить компетенцію Рейхстага на счетъ сеймовъ, такъ какъ отъ нихъ ожидать проведенія желательныхъ реформъ нельзя, а тѣмъ болѣе—пересмотра конституцій этихъ нѣмецкихъ государствъ. Но если бы спустя извѣстное время Имперскому парламенту удалось сосредоточить въ себѣ всѣ функціи сеймовъ, то слѣдовало бы тогда опять стремиться къ образованію демократической Германской федераціи, основанной на совершенно иныхъ началахъ, чѣмъ современная Имперія.

Федеративный строй потому еще имѣетъ крупное значеніе, что при немъ скорѣе возможны извѣстные политическіе экспери-

менты. Вѣдь несомнѣнно легче испытать дѣйствіе какого-нибудь закона на меньшемъ пространствѣ, чѣмъ на большомъ. Кромѣ того, федеративный строй даетъ возможность отдѣльнымъ территоріямъ съ болѣе культурнымъ населеніемъ добиваться высшихъ формъ общежитія.

Любопытное явленіе мы замѣчаемъ теперь въ Испаніи: промышленная и передовая Каталонія, населеніе которой имѣетъ свой языкъ и литературу, требуетъ полной внутренней автономіи и объединенія съ остальными провинціями на федеративныхъ началахъ, такъ какъ составъ ея соціальныхъ силъ несравненно высшій и болѣе благопріятный для дальнѣйшаго развитія ея, чѣмъ составъ этихъ же силъ во всей остальной Испаніи. Въ Италіи, гдѣ южныя земледѣльческія провинціи эксплуатируются сѣверными промышленными, нѣкоторые также указываютъ на необходимость федеративнаго строя, который гарантировалъ бы полную автономію отдѣльнымъ провинціямъ, развитіе которыхъ въ прошломъ шло своимъ особымъ путемъ.

Централистическія тенденціи, которыя то здѣсь, то тамъ выступаютъ въ федеративныхъ государствахъ, касаются лишь отдѣльныхъ сторонъ государственной жизни, особенно вопросовъ хозяйственныхъ. Тамъ, гдѣ культурный уровень болѣе или менѣе одинаковъ, проявляются стремленія къ установленію единообразія кодексовъ гражданскаго и уголовнаго. Однако, въ государствахъ, состоящихъ изъ совершенно разнородныхъ частей, этихъ тенденцій нѣтъ.

Федеративный строй имѣетъ еще огромное значеніе съ точки зрѣнія международныхъ интересовъ. Съ теченіемъ времени, подъ вліяніемъ развитія идеи всеобщаго мира, трудности и огромныхъ затратъ, которыя влекутъ за собой войны,—отдѣльнымъ государствамъ, во избѣжаніе международныхъ насильственныхъ столкновеній, было бы чрезвычайно полезно объединиться на почвѣ федераціи.

Разумѣется вопросъ этотъ принадлежитъ далекому будущему, и было бы безплоднымъ дѣломъ говорить уже теперь о немъ подробно. Мнѣ хотѣлось лишь указать на то, что федерализмъ, введенный въ большинствѣ государствъ, можетъ способствовать перевороту въ международныхъ отношеніяхъ.

Отдѣлъ пятый.

Личная и реальная унія.

Въ настоящее время въ наукѣ государственнаго права, особенно послѣ трудовъ Еллинека, установились слѣдующія опредѣленія личной и реальной уніи. Личной уніей называется соединеніе государствъ, основанное на временной общности монарха, возникшей вслѣдствіе *случайнаго совпаденія* въ его лицѣ права на престолы обоихъ этихъ государствъ. Реальной уніей называется основанное на *взаимномъ согласіи* соединеніе государствъ, благодаря этому имѣющихъ общаго монарха.

Типомъ личной уніи было соединеніе Англіи съ Ганноверомъ, расторгнутое въ 1837 году вслѣдствіе различія законовъ о престолонаслѣдіи въ двухъ этихъ странахъ; въ Ганноверѣ женщины не имѣли права занять престолъ, такъ что на мѣсто Англійской королевы Викторіи на него вступилъ ея дядя. Другой примѣръ личной уніи, согласно сдѣланному опредѣленію, представляютъ отношенія между Голландіей и Люксембургомъ, прекратившіяся по тѣмъ же причинамъ. Реальную унію представляетъ въ настоящее время Австро-Венгрія, и недавно расторгнутая Шведско-Норвежская.

Нѣкоторые старые государствовѣды примѣняли для отличія личной отъ реальной уніи критерій наличности общихъ государственныхъ учрежденій въ соединенныхъ государствахъ. Еллинекъ, какъ и многіе другіе, отбросили эту точку зрѣнія, основывая свой взглядъ на причинахъ соединенія государствъ подъ скипетромъ общаго монарха.

Старая точка зрѣнія мнѣ кажется болѣе обоснованной, хотя бы уже по одному тому, что нельзя точно опредѣлить, когда соединеніе государствъ подъ главенствомъ одного монарха возникло случайно и когда оно было произведено сознательно въ интересахъ государства. Такъ, напримѣръ, по Еллинеку личной уніей является соединеніе земель Чешской Короны съ наслѣдственными владѣніями Габсбурговъ. Между тѣмъ, послѣдніе далеко не слу-

чайно становились наслѣдниками разныхъ владѣній; напротивъ того, они планомѣрно совершали браки, и вели даже дипломатическіе переговоры въ цѣляхъ обезпеченія за собой разныхъ наслѣдственныхъ владѣній.

Я полагаю, что ни причины, ни мотивы соединенія не могутъ имѣть рѣшающаго значенія при опредѣленіи какъ личной, такъ и реальной уніи,—единственнымъ же критеріемъ являются на мой взглядъ учрежденія. Личной уніей можно было бы назвать такое государственное соединеніе, которое не знаетъ никакихъ общихъ учрежденій и опирается исключительно на общности главы государства; реальной же уніей называется такое государственное соединеніе, которое, кромѣ общаго монарха, имѣетъ и общія учрежденія. Фактически отношенія Швеціи къ Норвегіи были болѣе похожи на отношенія между Англіей и Ганноверомъ, чѣмъ между Австріей и Венгріей.

Въ области государственнаго права, занимающагося главнымъ образомъ учрежденіями, а не психологическимъ генезисомъ политическихъ явленій, исходнымъ пунктомъ всякихъ различій должны быть взяты именно учрежденія, а не что-либо иное.

Реальная унія, согласно сдѣланному мною опредѣленію, составляетъ переходную форму государственныхъ соединеній отъ личной уніи къ федераціи, ближе подходя къ первой, чѣмъ второй. Школа Еллинека считаетъ реальную унію спеціальной формой союза государствъ.

Если даже одно государство въ лицѣ своего монарха завоевало другое, но затѣмъ предоставило ему полную юридическую независимость, такъ что союзъ этихъ двухъ государствъ опирался исключительно на общности главы государства,—то и такое соединеніе составляетъ личную унію.

Хотя между теоретиками государственнаго права существуютъ различія въ пониманіи личной и реальной уніи, тѣмъ не менѣе въ одномъ пунктѣ они всѣ безусловно сходятся—что какъ теперь, такъ и въ будущемъ нѣтъ видовъ на образованіе новыхъ личныхъ и реальныхъ уній. Подобнаго рода государственныя соединенія будущаго не имѣютъ, и они или распадутся, если силы соединенныхъ государствъ болѣе или менѣе равны, или преобразуются въ федераціи.

Современное государство нуждается, особенно въ нѣкоторыхъ областяхъ, въ сильной власти; между тѣмъ унія дѣлаетъ это не-

возможнымъ. Ни одно современное государство—развѣ только оно будетъ вынуждено силой въ настоящемъ значеніи этого слова—не согласится свои отношенія къ другому государству, а тѣмъ болѣе къ отдѣльнымъ своимъ частямъ основывать на такомъ громоздкомъ фундаментѣ, какимъ является личная или даже реальная унія.

Надо совершенно не понимать современной политической жизни для того, чтобы допускать возможность возникновенія новыхъ уній.

Заканчивая эту главу, я позволю себѣ сдѣлать краткое указаніе на общія учрежденія Австріи и Венгріи; они состоятъ изъ трехъ министерствъ и т. н. Делегацій.

Австрія и Венгрія имѣютъ общихъ министровъ иностранныхъ дѣлъ, финансовъ и военнаго. Независимо отъ этого, каждое государство имѣетъ своихъ собственныхъ министровъ военныхъ и финансовъ.

Делегаціи избираются Австрійскимъ и Венгерскимъ парламентами. Онѣ созываются (монархомъ) поочередно то въ Вѣнѣ, то въ Будапештѣ. Засѣдаютъ отдѣльно и сносятся между собой письменно. Каждая Делегація, однако, можетъ предложить поставить извѣстный вопросъ на совмѣстное голосованіе. Подобное предложеніе не можетъ быть отвергнуто другой Делегаціей въ томъ случаѣ, если послѣ троекратнаго обмѣна резолюцій между ними не состоялось соглашенія.

На совмѣстныхъ засѣданіяхъ предсѣдательствуютъ попеременно предсѣдатели обѣихъ делегацій; жребіемъ рѣшается вопросъ, кто долженъ предсѣдательствовать на первомъ засѣданіи. Для того чтобы результатъ голосованія не зависѣлъ отъ случайнаго численнаго состава каждой делегаціи—въ случаѣ неравенства числа ихъ членовъ, делегація, представленная въ большемъ количествѣ, должна уменьшить число своихъ членовъ настолько, чтобы въ обѣихъ стало одинаковое число.

Жребіемъ устанавливается, кто изъ членовъ делегацій долженъ не принимать участія въ голосованіи.

Каждая делегація состоитъ изъ 60 членовъ; 40 изъ нихъ выбираетъ нижняя палата, а 20 верхняя.

Изъ 20 членовъ Венгерской Делегаціи, избранной Палатой Господъ, одинъ приходится на Кроацію; изъ 40 членовъ, избираемыхъ Венгерской Палатой Депутатовъ, на долю Кроаціи приходится 4 члена. Австрійская верхняя палата выбираетъ 20 чле-

новъ большинствомъ голосовъ; 40 членовъ выбираетъ не нижняя палата въ цѣломъ своемъ составѣ, а депутаты отдѣльныхъ провинцій. Чехи выбираютъ 10 членовъ, Галиція—7 и т. д.

Делегаціи не обладаютъ законодательными полномочіями въ строгомъ смыслѣ этого слова; онѣ вотируютъ ежегодно расходы на общія дѣла, устанавливаютъ способы использованія займовъ и уплаты по нимъ, наконецъ, контролируютъ дѣятельность общихъ министерствъ, требуя отъ нихъ разъясненій и высказывая имъ свое мнѣніе.

Для законности рѣшеній бюджетнаго и кредитнаго характера необходимо согласіе обѣихъ Делегацій. Контроль надъ министрами осуществляетъ каждая Делегація въ отдѣльности; согласіе обѣихъ необходимо лишь для ихъ уголовнаго преслѣдованія.

Бюджетныя и кредитныя рѣшенія передаются Императору на утвержденіе.

Во всемъ остальномъ Австрія и Венгрія живутъ своей собственной жизнію, но постановленія каждаго изъ парламентовъ пріобрѣтаютъ законную силу лишь при санкціи ихъ монархомъ.

Главнымъ источникомъ общихъ доходовъ являются таможенныя пошлины и суммы, ассигнуемыя обоими парламентами. Австрія платитъ 68%, Венгрія 32% общихъ расходовъ. Экономическія отношенія между Австріей и Венгріей, касающіяся вопросовъ промышленности, желѣзныхъ дорогъ, телеграфныхъ линій, важныхъ для обоихъ государствъ, системы таможенныхъ сборовъ, регулируются каждыя десять лѣтъ постановленіями, вотируемыми обоими парламентами. Это отсутствіе законодательнаго органа для общихъ дѣлъ служитъ источникомъ постоянныхъ конфликтовъ между Австріей и Венгріей, которые въ теченіе цѣлаго ряда лѣтъ не улаживаются и тѣмъ парализуютъ дѣятельность парламентовъ въ обоихъ государствахъ.

Единственнымъ выходомъ изъ этого положенія явилось бы преобразованіе Австро-Венгріи въ федерацію чистаго типа. И нѣмцы, и венгерцы лишились бы тогда, конечно, своего привилегированнаго положенія. Государство состояло бы въ этомъ случаѣ изъ ряда областей, населенныхъ совершенно равноправными націями. Несомнѣнно, приходилось бы гарантировать право національнаго меньшинства на отдѣльныхъ территоріяхъ.

Австрія сдѣлалась бы могучимъ и крупнымъ федеративнымъ государствомъ, къ которому возможно тяготѣли бы и нѣкоторыя государства Балканскаго полуострова.

Отдѣлъ шестой.

Какимъ долженъ быть конституціонный строй Россіи и автономія отдѣльныхъ ея частей?

I.

Россійская Имперія—самая обширная. Ея владѣнія не разсѣяны, подобно Великобританскимъ, а напротивъ того, образуютъ сконцентрированное цѣлое и населены разными народами и племенами, стоящими на самыхъ разнообразныхъ ступеняхъ развитія. Численнымъ преобладаніемъ, однако, пользуется русскій народъ. Эти несомнѣнно важныя особенности Россійской Имперіи заранѣе обусловливаютъ ея политическую организацію, а именно—послѣдовательное проведеніе принципа централизаціи является фактически невозможнымъ.

Даже въ періоды господства самаго крайняго абсолютизма и централизма Россія въ дѣйствительности не управлялась одной волей изъ Петербурга: отдѣльные генералъ-губернаторы неоднократно дѣйствовали на свой страхъ и рискъ, не всегда подчиняясь распоряженіямъ, идущимъ изъ столицы.

Съ введеніемъ конституціоннаго строя, центробѣжно-автономистскія стремленія естественно усилятся, и добиваться извѣстной автономіи будутъ не только отдѣльные народы, входящіе въ составъ Имперіи, но и коренныя области, развивающіяся вдали отъ главныхъ центровъ государственной жизни. Правда, ихъ требованія въ области государственной децентрализаціи не будутъ итти такъ далеко, какъ требованія первыхъ; но сторонниковъ этой идеи децентрализаціи несомнѣнно будетъ много.

Невозможно одни и тѣ же законы примѣнять во всемъ государствѣ, которое составлено изъ разнородныхъ частей и населеніе котораго стоитъ на самыхъ разнообразныхъ ступеняхъ общественнаго развитія. И вслѣдствіе этого автономія, которой будетъ пользоваться каждая отдѣльная часть, будетъ варьировать въ зависимости отъ данныхъ конкретныхъ условій.

Съ другой стороны, огромное количественное преобладаніе въ государствѣ русскаго народа дѣлаетъ невозможнымъ осуществленіе въ Россіи федеративнаго строя въ той его чистой формѣ, въ какой онъ выступаетъ предъ нами въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣв. Америки или Швейцаріи, т. е. чтобы отдѣльныя части Россіи обладали той же государственной самостоятельностью, что штаты или кантоны. Трудно допустить, чтобы въ ближайшемъ будущемъ отдѣльныя коренныя земли Россіи, добившись даже широкой автономіи, стремились къ полному верховенству въ сферѣ своихъ внутреннихъ дѣлъ: составляя въ продолженіе цѣлаго ряда вѣковъ одно неразрывное цѣлое, онѣ лишены всякихъ особенностей государственнаго характера.

Если бы даже тѣмъ частямъ государства, которыя населены отдѣльными народами, удалось добиться полной автономіи, то и въ этомъ случаѣ Имперія не была бы построена на федеративномъ принципѣ въ чистомъ его видѣ,—ибо численное преобладаніе русскаго народа заставило бы обезпечить за коренной Россіей большее вліяніе на обще-государственныя дѣла, чѣмъ за Польшей, Литвой и Грузіей.

Наивно было бы также допустить, чтобы Россійское централизованное государство съ количественнымъ преобладаніемъ одного народа, могло разбиться на самостоятельныя части, связанныя между собой только личностью монарха, т. е. образовать личную или реальную унію.

Реальная унія, какъ форма государственнаго общежитія, непріемлема для Россіи потому, что она составлена, хотя изъ разнородныхъ частей, но зато различныхъ по своей величинѣ и силѣ, и что поэтому она была бы невыгодна какъ для Имперіи въ цѣломъ, такъ и для отдѣльныхъ ея частей.

Говоря объ этой формѣ сложныхъ государствъ, я отмѣтилъ, что она не удовлетворяетъ условіямъ современнаго государства, которое нуждается въ крѣпкой организаціи, опирающейся на прочныхъ правовыхъ основахъ и не зависящей въ каждый данный моментъ отъ добровольнаго согласія его частей.

Унія является невыгодной формой для отдѣльныхъ частей Имперіи потому, что въ случаѣ возникновенія конфликта между ними и главой государства, онѣ были бы безсильны бороться за свою самостоятельность. Въ этомъ случаѣ унія Царства Польскаго съ Россіей была бы для него невыгодна. Только полная автономія отдѣльныхъ частей государства въ ихъ внутреннихъ дѣ-

лахъ на ряду съ существованіемъ центральнаго парламента для общегосударственныхъ дѣлъ дастъ возможность меньшимъ обладающимъ политической самостоятельностью территоріямъ защищать и отстаивать послѣднюю; крупную роль въ этомъ отношеніи будутъ играть соотвѣтствующіе блоки въ парламентѣ.

Русское общество въ лицѣ нѣкоторыхъ политическихъ партій относится весьма благожелательно къ идеѣ автономіи другихъ населяющихъ государство народовъ. Не русское населеніе можетъ всегда, поскольку оно не имѣетъ намѣренія оторваться отъ Имперіи, расчитывать на поддержку этихъ элементовъ въ центральномъ парламентѣ. Слѣдуетъ также имѣть въ виду то обстоятельство, что въ этомъ послѣднемъ сами представители чужихъ націй составили бы огромную силу.

Кромѣ того, Россія никогда не согласилась бы на раздѣленіе ея на рядъ независимыхъ государствъ, связанныхъ лишь общностью монарха, ибо это ослабило бы ея международное значеніе.

Такимъ образомъ, слѣдуетъ допустить, что будущее конституціонное русское государство можетъ спустя нѣкоторое время принять форму федераціи по образцу Германской Имперіи съ той лишь разницей, что отдѣльныя ея части не могли бы имѣть своихъ монарховъ, и что военныя и иностранныя дѣла подлежали бы исключительной компетенціи центральнаго парламента. Зато не было бы необходимости издать одинъ кодексъ для всѣхъ частей государства.

Вмѣсто Союзнаго Совѣта Германіи, существовала бы, вѣроятно, верхняя палата, члены которой были бы представителями отдѣльныхъ частей государства при численномъ преобладаніи коренныхъ русскихъ. Вслѣдствіе значительной массы коренного русскаго населенія, оказалось бы невозможнымъ примѣнять къ русской верхней палатѣ тотъ принципъ, который осуществленъ по отношенію къ верхней палатѣ въ Соединенныхъ Штатахъ С. А. и Швейцаріи.

Что касается Финляндіи, то вслѣдствіе традиціи она, вѣроятно, сохранила бы свои нынѣшнія отношенія къ Россіи.

Говоря о будущей конституціонной организаціи всего русскаго государства и автономіи отдѣльныхъ его частей, надо прежде всего имѣть въ виду соотношеніе политическихъ силъ и ужъ затѣмъ только строить программу обще-государственныхъ и областныхъ учрежденій.

Несмотря на все то разнообразіе отношеній и взглядовъ,

которые отдѣльныя политическія партіи и группы имѣютъ на будущій конституціонный строй России, несомнѣнно, однако, то, что огромное большинство политически сознательныхъ русскихъ гражданъ стремится къ парламенту, избираемому всеобщимъ, равнымъ и тайнымъ голосованіемъ. Этого добиваются: всѣ соціалистическія партіи, всѣ радикальныя группы, конституціонно-демократическая партія,—наконецъ, большинство земцевъ.

Принимая во вниманіе тотъ фактъ, что рабочій классъ больше всѣхъ сдѣлалъ для преобразованія Россіи въ конституціонное государство, и что онъ представляетъ собою огромную политическую силу,—трудно допустить, чтобы долго могла удержаться такая избирательная система, которая или совершенно лишаетъ рабочихъ избирательныхъ правъ или обезпечиваетъ имъ самое незначительное количество депутатскихъ мѣстъ.

Излишнимъ является доказательство необходимости для Россіи всеобщаго, равнаго и тайнаго голосованія. Опасеніе того, что крестьянская темная масса, составляющая большинство населенія въ деревнѣ, будетъ выбирать однихъ реакціонеровъ, преувеличено. Большинство крестьянъ уже теперь понимаетъ огромное значеніе политической свободы. При этомъ надо имѣть въ виду то, что земцы и соціалисты начинаютъ пользоваться въ деревнѣ все большимъ вліяніемъ. Наконецъ, силою необходимости крестьяне, по мѣрѣ своего участія въ политической жизни страны, лучше ее будутъ понимать и согласно своимъ интересамъ будутъ примыкать къ партіи реформъ.

Введенія всеобщаго, равнаго и тайнаго голосованія тѣмъ больше слѣдуетъ добиваться, что существующій теперь имущественный цензъ, не устраняя темныхъ деревенскихъ элементовъ отъ выборовъ въ то же время лишаетъ избирательныхъ правъ рабочій классъ, этого наиболѣе вѣрнаго союзника политическаго, соціально-экономическаго и культурнаго прогресса.

Избирательное право женщинъ имѣетъ въ настоящее время многихъ приверженцевъ среди крайнихъ партій; проведенія же этого програмнаго пункта въ жизни въ ближайшемъ будущемъ онѣ, однако, не видятъ возможности.

Система пропорціональнаго представительства, несомнѣнно, наиболѣе раціональная, до сихъ поръ еще не воспринята програмами русскихъ партій.

Соціалистическія, демократическія и либеральныя партіи въ Россіи сходятся всѣ въ вопросѣ о введеніи уже въ настоящее

время всеобщаго, равнаго и тайнаго голосованія для мужчинъ. Въ вопросѣ же о двухъ или однопалатной системѣ онѣ, однако, расходятся. Соціалистическія партіи высказываются за однопалатную систему. Конституціонно-демократическая партія не связываетъ въ этомъ вопросѣ своихъ членовъ. Зато земскіе съѣзды высказались за двухпалатную систему, при томъ вторая палата должна быть также выборная и, подобно французскому Сенату, составляться изъ делегатовъ земствъ, которыя въ свою очередь выбираются всеобщимъ, равнымъ и тайнымъ голосованіемъ.

Въ федеративныхъ государствахъ, какъ мы выше видѣли, верхнія палаты имѣютъ спеціальную задачу—охранять права меньшихъ несуверенныхъ государствъ, входящихъ въ составъ федераціи, обезпечивъ всѣмъ членамъ федераціи независимо отъ ихъ населенія, размѣра и богатства одинаковое число представителей.

Въ Германіи Союзный Совѣтъ представляетъ отдѣльныя государства Имперіи, большинство которыхъ имѣетъ разное число голосовъ. На дѣлѣ это учрежденіе не только не гарантируетъ интересовъ малыхъ государствъ, а напротивъ того, усиливаетъ преобладаніе самаго большаго изъ нихъ—Пруссіи.

Въ Россіи, какъ я уже выше замѣтилъ, невозможно предположить, чтобы въ верхней палатѣ коренныя русскія области были одинаково представлены, какъ и другія. Вслѣдствіе этого, и самый смыслъ существованія верхней палаты падаетъ.

Тѣмъ не менѣе, однако, можно почти навѣрное предположить, что будущій русскій парламентъ будетъ состоять изъ двухъ палатъ.

Нѣтъ нужды распространяться тутъ о гарантіяхъ личныхъ и гражданскихъ правъ въ Россіи. Послѣднія должны быть безусловно самыя широкія, чего, между прочимъ, добиваются не только соціалистическія партіи, но также демократическія и даже болѣе смѣлыя изъ либеральныхъ.

II.

Какія части Россійской Имперіи должны обладать полной автономіей не только культурной и хозяйственной, но также и политической въ сферѣ своей внутренней жизни?

Я уже выше замѣтилъ, что отдѣльныя области коренной Россіи не нуждаются въ такой автономіи. Правда, полномочія на-

стоящихъ земствъ должны быть расширены въ сферѣ культурно-хозяйственныхъ задачъ; кромѣ того, земства должны имѣть собственную администрацію, которая присвоила бы значительную часть полномочій мѣстныхъ государственныхъ органовъ. Политическую автономію могли бы получить лишь тѣ коренныя русскія области, которыя чрезвычайно отдалены отъ центра, какъ напримѣръ, Восточная и Западная Сибирь, Забайкальская область, Уссурійскій край, Закаспійскій край, Ташкентъ и т. д.

Тутъ, однако, возникаютъ извѣстныя затрудненія, ибо въ нѣкоторыхъ изъ указанныхъ провинцій населеніе очень рѣдкое и обладаетъ малымъ количествомъ культурно-политическихъ силъ. Тѣмъ не менѣе не слѣдуетъ особенно переоцѣнивать этотъ фактъ, ибо степень автономіи можно будетъ сообразовать съ мѣстными условіями. Сибирь, напримѣръ, могла бы имѣть болѣе широкую автономію, Закаспійскій край—болѣе ограниченную и т. д.

Является теперь вопросъ, какъ поступить съ племенами, стоящими на очень низкой ступени общественнаго развитія?

По этому вопросу существуютъ три мнѣнія: 1) племена, населяющія извѣстныя территоріи, должны наравнѣ съ другими народами Россіи посылать депутатовъ въ одну или обѣ палаты парламента въ зависимости отъ того, изъ сколькихъ палатъ онъ будетъ состоять; 2) эти племена должны пользоваться самымъ широкимъ внутреннимъ самоуправленіемъ, но подъ контролемъ центральнаго правительства; 3) пользуясь самоуправленіемъ, они, однако, должны выбирать депутатовъ не въ нижнюю палату, а только въ верхнюю, которая будетъ представлять провинціи. Какъ мы видѣли, конституція Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки разрѣшила эту проблему путемъ образованія такъ называемыхъ территорій, пользующихся, въ зависимости отъ обстоятельствъ, различной степенью самоуправленія.

Несомнѣнно нужно дать бурятамъ, якутамъ, тунгузамъ и многимъ другимъ племенамъ внутреннее самоуправленіе, придать силу закона мѣстному обычному праву, поскольку оно рѣзко не расходится съ общимъ уголовнымъ кодексомъ. Что касается вопроса объ участіи этихъ племенъ въ общей государственной жизни, то одно изъ двухъ: или они еще для этого мало культурны, и тогда не должны выбирать ни въ первую ни во вторую палату; или ихъ культурный уровень позволяетъ имъ принимать участіе въ выборахъ, и тогда депутаты ихъ должны имѣть доступъ въ обѣ палаты.

Территоріальной автономіей должны пользоваться слѣдующія части Россійской Имперіи, населеніе которыхъ образуетъ самостоятельное культурное цѣлое: Царство Польское, этнографическая Литва, Малороссія, Бѣлоруссія, Латышскій край, Эстонскій край и Грузія. Армяне не заселяютъ сплошной какой-либо территоріи, а разсѣяны главнымъ образомъ по Кавказу и по берегу Чернаго моря.

Правда, не всѣ эти національныя группы обладаютъ одинаковой ярко выраженной культурно-политической индивидуальностью. Однѣ изъ нихъ совершенно почти ея не имѣютъ, другія—въ незначительной степени. И поэтому автономія этихъ различныхъ группъ не можетъ быть одинакова, по крайней мѣрѣ, въ ближайшее время.

Царство Польское, за исключеніемъ нѣсколькихъ уѣздовъ Сувалкской, а отчасти Люблинской и Сѣдлецкой губерній, имѣетъ сплошное польское населеніе, не считая евреевъ, составляющихъ значительный процентъ въ городахъ; въ Гродненской губерніи есть также нѣсколько уѣздовъ съ населеніемъ преимущественно польскимъ. Въ интересахъ справедливаго урегулированія автономныхъ отношеній въ Царствѣ Польскомъ слѣдовало бы предоставить въ смѣшанныхъ уѣздахъ Люблинской, Сѣдлецкой и Гродненской губ. самому населенію высказаться, посредствомъ прямого и всеобщаго голосованія, къ какой оно территоріи хочетъ присоединиться.

Преобразованное, такимъ образомъ, Царство Польское должно получить полную автономію въ сферѣ своей внутренней жизни. На этомъ вопросѣ я позже остановлюсь подробнѣе.

Предоставленіе полной внутренней автономіи другимъ національнымъ территоріямъ наталкивается на разныя трудности, которыя, однако, не такъ уже всегда непреодолимы.

Начнемъ съ Литвы, которую можно понять какъ въ историческихъ такъ и этнографическихъ границахъ.

Нѣтъ никакого смысла выдѣлить независимо отъ этнографической историческую Литву, которая составляетъ губерніи: Виленскую, Гродненскую, Витебскую, Минскую, Могилевскую, Ковенскую и часть Сувалкской.

Литовцы и жмуди, образуя самостоятельное цѣлое, проникнутые уже теперь чувствомъ національнаго самосознанія, занимаютъ часть Сувалкской, Ковенской и Виленской губ. Эту территорію слѣдовало бы выдѣлить, предоставивъ ей широкую автономію. Возникаютъ тутъ затрудненія относительно языка: литовскій

языкъ еще настолько не развился, чтобы можно было сейчасъ же создать административно-правовую терминологію для судовъ и администраціи, а также научную для высшихъ и отчасти для среднихъ учебныхъ заведеній. Въ виду же того, что въ предѣлахъ этнографической Литвы такъ или иначе имѣется значительный процентъ поляковъ и евреевъ (русскихъ тамъ очень мало, да и тѣ—исключительно почти чиновники), то немедленное введеніе литовскаго языка въ учрежденіяхъ и всѣхъ учебныхъ заведеніяхъ представляло бы нѣкоторыя затрудненія. Пока можно было бы въ учрежденіяхъ оставить русскій языкъ съ переводчиками литовскими, польскими и еврейскими, которые облегчили бы чиновникамъ возможность столковаться съ населеніемъ.

Что касается языка школы, то литовскій могъ бы быть языкомъ преподаванія въ элементарныхъ школахъ, постепенно введенъ въ среднюю школу, а затѣмъ лишь въ высшую. Другія народности, какъ напримѣръ, польская, должны, однако, имѣть свои школы съ роднымъ языкомъ преподаванія при условіи обязательнаго обученія русскому и литовскому языкамъ.

Что же касается вопроса объ автономіи этнографической Литвы, то она теперь, по крайней мѣрѣ, не могла бы быть такъ широка, какъ въ Царствѣ Польскомъ: во-первыхъ, сомнительно, чтобы правительство или даже русское общество согласились на это въ ближайшемъ будущемъ; во-вторыхъ, литовскій народъ еще не дошелъ до такой степени культуры въ смыслѣ языка и науки, чтобы можно было предоставить ему полную самостоятельность. Если бы Литва была расположена не на западѣ, у нѣмецкой границы, а гдѣ-нибудь далеко въ Сибири, Имперія скорѣе бы согласилась дать ей широкую автономію. Напрасно было бы тутъ ссылаться на точное разграниченіе сферы литовской автономіи. Я, однако, полагаю, что ее можно было бы опредѣлить, какъ культурно-національную и хозяйственную автономію, которая съ теченіемъ времени, вѣроятно, значительно расширилась бы.

Говоря о выдѣленіи этнографической Литвы, слѣдуетъ имѣть въ виду то, что Вильна, вѣроятнѣе всего, не вошла бы въ ея составъ; она должна была бы принадлежать Бѣлоруссіи, къ которой я теперь перехожу.

Я сомнѣваюсь, найдется ли кто-нибудь, кто сталъ бы съ полной убѣдительностью утверждать, что бѣлоруссы уже въ настоящее время образуютъ отдѣльную націю, которая, какъ таковая, будетъ въ ближайшемъ будущемъ развиваться. Въ дѣйствительности вѣдь

бѣлорусское населеніе не обладаетъ ни ярко выраженными особенностями языка и культуры, ни чувствомъ національной обособленности, которое даетъ возможность рѣшить вопросъ, насколько данная группа населенія составляетъ націю или нѣтъ.

Бѣлоруссы подвергнутся, вѣроятно, руссификаціи, сохраняя свое нарѣчіе въ семейной и общинной жизни. Тотъ фактъ, что они не обладаютъ чувствомъ національной исключительности, недвусмысленно говоритъ противъ всякихъ искусственныхъ мѣропріятій для образованія бѣлорусской націи. Несомнѣнно также то, что огромное большинство бѣлоруссовъ имѣетъ больше кровнаго родства съ русскимъ, чѣмъ польскимъ народомъ, и было бы прямо безуміемъ дѣлать усилія для ихъ ополячиванія. Цѣль эта ни въ коемъ случаѣ не можетъ быть достигнута, зато такъ необходимыя для насъ хорошія отношенія польскаго и русскаго общества несомнѣнно испортились бы.

Необходимо, такимъ образомъ, отбросить разъ навсегда всякія завоевательныя тенденціи по отношенію къ Бѣлоруссіи; зато слѣдуетъ добиваться точныхъ гарантій правъ національнаго меньшинства вообще. Послѣднія должны, между прочимъ, заключаться въ правѣ образованія національными группами свободныхъ союзовъ для основанія разныхъ культурныхъ, научныхъ и т. п. учрежденій. На этомъ вопросѣ я болѣе подробно остановился въ третьемъ отдѣлѣ этого труда.

Что касается вопроса о правахъ польскаго населенія въ Бѣлоруссіи и другихъ мѣстностяхъ, гдѣ оно составляетъ, по крайней мѣрѣ, 10% населенія, то необходимо, чтобы изъ общихъ суммъ, ассигнуемыхъ мѣстными губернскими, городскими и областными учрежденіями на народное образованіе, извѣстный процентъ—пропорціонально населенію—удѣлялся польскимъ учебнымъ заведеніямъ съ польскимъ языкомъ преподаванія, въ которыхъ извѣстное число часовъ было бы отведено спеціально русскому языку, какъ отдѣльному предмету.

Все то, что мы говорили о польскомъ населеніи въ Бѣлоруссіи, въ той же мѣрѣ относится и къ еврейскому. Послѣднее, составляя въ этомъ краѣ значительное большинство городского населенія, имѣетъ полное право основывать свои собственныя учебныя заведенія. Затрудненія возникаютъ относительно того, насколько уже теперь можно сдѣлать жаргонъ языкомъ преподаванія въ средней школѣ. Думаю, однако, что мало-по-малу можно было бы преодолѣть эти затрудненія. Въ противномъ случаѣ слѣ-

довало бы ограничиться основаніемъ однѣхъ низшихъ еврейскихъ школъ.

Оффиціальнымъ языкомъ въ Бѣлоруссіи долженъ быть русскій, какъ въ судѣ, такъ и въ административныхъ учрежденіяхъ. Необходимы лишь присяжныя переводчики при нихъ, которые могли бы принимать отъ мѣстныхъ жителей прошенія, выслушивать показанія и обращаться къ нимъ на языкѣ данной національной группы.

Автономія Бѣлоруссіи можетъ простираться на дѣла хозяйственныя, культурныя и другія въ этомъ родѣ. Это не была бы политическая автономія, а только такая, которую могла бы теперь имѣть, какъ мы это выше видѣли, Литва. Съ развитіемъ литовской культуры и языка, послѣдняя, вѣроятно, расширитъ свою автономію; этого, однако, нельзя сказать о Бѣлоруссіи, которая тысячами нитей связана и будетъ связана съ Россіей.

Населеніе Малороссіи, которое главнымъ образомъ состоитъ изъ малороссовъ, обладаетъ болѣе ярко выраженной индивидуальностью, чѣмъ бѣлоруссы. У нихъ уже есть своя извѣстная литература и нѣкоторое чувство національной обособленности. Малороссы въ Россіи менѣе проникнуты чувствомъ національнаго самосознанія, чѣмъ галиційскіе русины, что объясняется слѣдующими причинами: послѣднихъ отдѣляетъ отъ поляковъ не только языкъ, но и религія и соціальное положеніе. Въ большинствѣ случаевъ русины—крестьяне и мелкіе мѣщане въ нѣкоторыхъ городахъ. Интеллигенція же главнымъ образомъ принадлежитъ къ духовному сословію. Зато съ кореннымъ русскимъ населеніемъ ихъ сближаетъ малорусскій языкъ, болѣе родственный русскому, чѣмъ польскому, а также православная вѣра. Кромѣ того, военная служба и обязательный государственный языкъ значительно руссифицируютъ малороссовъ.

Все это привело къ тому, что малороссы въ Россіи въ массѣ лишены ярко выраженнаго чувства національной обособленности. Несомнѣненъ, однако, ростъ этого чувства вмѣстѣ съ упроченіемъ конституціонной жизни: начнутъ проникать галиційскія книги, появятся малороссійскія періодическія и непеbecause періодическія изданія. Можно, такимъ образомъ, допустить, что спустя нѣсколько десятковъ лѣтъ національное малорусское движеніе усилится, и, въ результатѣ, появятся тенденціи къ болѣе широкой областной автономіи Украйны. Эти тенденціи встрѣтятъ, однако, сильный отпоръ какъ со стороны правительства, такъ и значительной части рус-

скаго общества. Несомнѣнно, однако, то, что автономія Малороссіи и Бѣлоруссіи, поскольку она вообще дана будетъ, — будетъ носить характеръ культурно-хозяйственный, а не политическій.

Все то, что я говорилъ выше объ отношеніяхъ, которыя должны господствовать въ Бѣлоруссіи, одинаково примѣнимо и къ Малороссіи съ той только разницей, что уже съ самаго начала малороссы могутъ и будутъ добиваться собственныхъ низшихъ школъ навѣрное, а можетъ быть—и среднихъ.

Въ Восточной Галиціи имѣются уже малорусскія (русинскія) гимназіи; могутъ онѣ также быть и въ Россіи. На первыхъ порахъ языкъ галицийскихъ русиновъ не былъ бы совсѣмъ понятенъ для русскихъ малороссовъ, но мало-по-малу, однако, это было бы устранено.

Въ правительственныхъ учрежденіяхъ долженъ былъ бы, вѣроятно, сначала остаться русскій языкъ. Но малороссы должны будутъ имѣть право регулировать разныя свои дѣла на родномъ языкѣ. Необходимо также обезпечить интересы національнаго меньшинства въ Малороссіи.

По очереди перехожу теперь къ Прибалтійскому краю,—т. е. къ губерніямъ: Курляндской, Лифляндской и Эстляндской.

Тутъ съ самаго начала возникаетъ довольно трудный вопросъ: выдѣлить ли эту территорію цѣликомъ или раздѣлить ее на двѣ части: латышскую и эстонскую?

Въ Курляндской и Лифляндской губ. большинство населенія составляютъ латыши; въ Эстляндской—эстонцы. Нѣмцы въ количествѣ 200.000 разсѣяны во всѣхъ трехъ губерніяхъ [1]).

Тотъ общій принципъ, которымъ слѣдуетъ руководствоваться при раздѣленіи Россіи на автономно-территоріальныя единицы, долженъ заключаться въ томъ, чтобы ихъ границы по возможности совпадали съ границами населяющихъ ихъ національныхъ

---

[1]) Въ Курляндской губерніи латыши составляютъ 74,9%, нѣмцы—7,6%;
Въ Лифляндской „ „ „ 43,3%, „ —7,6%;
Въ Эстляндской губерніи эстонцы „ 88,8%, „ —4,9%.

Кромѣ того, число эстонцевъ въ Лифляндской губерніи составляетъ 39,9%; при томъ граница распространенія проходитъ черезъ Лифляндію такимъ образомъ, что губернія дѣлится почти на двѣ равныя части: въ 4-хъ южныхъ городахъ преобладаютъ латыши (74,1%), въ остальныхъ эсты (91,9%).

(Данныя взяты изъ брошюры К. Фортунатова: „Національныя области въ Россіи").

Прим. переводчика.

группъ. Примѣняя этотъ общій принципъ къ данному случаю, приходится высказаться за отдѣленіе первыхъ двухъ губерній и предоставленіе имъ широкой автономіи такъ же, какъ и третьей.

Противъ подобнаго разрѣшенія вопроса говоритъ то обстоятельство, что трудно провести линію разграниченія между эстами и латышами. Въ Ригѣ, напримѣръ, много и тѣхъ и другихъ. Рѣшеніе же вопроса, долженъ ли Прибалтійскій край составлять одну или двѣ автономныя территоріи слѣдуетъ предоставить непосредственно заинтересованнымъ, т. е. латышамъ и эстонцамъ.

Автономія этихъ или этой провинціи должна быть весьма широкая, и вотъ почему: во-первыхъ, населеніе тутъ несомнѣнно культурное и вполнѣ подготовленное къ самоуправленію; во-вторыхъ, оно проникнуто глубокимъ сознаніемъ своей національной обособленности; въ-третьихъ, обособляютъ его отъ русскаго населенія языкъ, религія и собственная культура; въ-четвертыхъ, наконецъ, русское населеніе въ Прибалтійскомъ краѣ очень невелико и состоитъ оно исключительно почти изъ чиновниковъ. Объемъ автономіи этихъ провинцій долженъ быть такъ широкъ, какъ и въ Царствѣ Польскомъ.

Подобно другимъ частямъ Имперіи, и въ Прибалтійскихъ провинціяхъ необходимо гарантировать права національныхъ меньшинствъ: нѣмцевъ, евреевъ, поляковъ и русскихъ.

Остается мнѣ сказать нѣсколько словъ о Кавказѣ.

Тутъ живутъ самыя разнообразныя націи и племена, стоящіе на самыхъ разнообразныхъ ступеняхъ развитія. Всѣ эти группы въ большинствѣ случаевъ враждебно настроены другъ противъ друга, что неоднократно было использовано русской бюрократіей. Нельзя, такимъ образомъ, разсматривать Кавказъ, какъ однородное политическое тѣло.

Существуютъ, однако, территоріи, которыя слѣдуетъ выдѣлить какъ этнографическое цѣлое, а отчасти даже какъ историческое и культурное. Я имѣю въ виду тутъ Грузію вмѣстѣ съ территоріей, заселенной родственными ей племенами. Правда, тутъ разселились также и армяне, которые составляютъ значительную часть населенія городовъ; но это, однако, отнюдь не можетъ говорить противъ политической автономіи Грузіи. Армянамъ, какъ національному меньшинству, должны быть гарантированы права: школьныя, языка и культурныя, что вполнѣ удовлетворитъ ихъ справедливыя требованія.

Грузины обладаютъ старой культурой, какъ и армяне; языкъ и тѣхъ и другихъ достаточно выработанный; и тѣ и другіе имѣютъ достаточно богатую собственную литературу.

Автономія Грузіи должна быть такая же полная, какъ и Царства Польскаго.

Кромѣ Грузинской территоріи, есть еще города и округи, населенные главнымъ образомъ армянами, которые не образуютъ, однако, сплошной территоріи. Имъ слѣдуетъ предоставить широкое городское и земское самоуправленіе, а также права языка, культуры и школы и обезпечить имъ участіе въ парламентѣ.

Земцы, составляющіе ядро русскаго либерализма, требуютъ расширенія автономіи и самоуправленія губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, передачи въ вѣдѣніе послѣднихъ всей мѣстной администраціи, не исключая и полиціи.

Вѣроятно, рано или поздно требованія эти, если не вполнѣ, то въ значительной своей части будутъ удовлетворены. Въ этомъ случаѣ губернскія земства имѣли бы, можетъ быть, такую же широкую культурно-хозяйственную автономію, что Бѣлоруссія и Малороссія. Разница была бы лишь въ тѣхъ спеціальныхъ правахъ языка, которыя были бы гарантированы коренному населенію этихъ провинцій.

Обобщая все то, что я сказалъ выше, мы приходимъ къ слѣдующимъ выводамъ. Части Россійской Имперіи, отличающіяся другъ отъ друга по своему національному племенному составу, слѣдовало бы раздѣлить на три категоріи: въ составъ первой категоріи вошли бы территоріи, дикое или полудикое населеніе которыхъ не можетъ принимать участія въ представительныхъ государственныхъ учрежденіяхъ, но пользуется, однако, внутренней автономіей подъ контролемъ государственной власти; въ составъ второй—территоріи, съ культурнымъ населеніемъ, кореннымъ русскимъ или другимъ, которое пользуется болѣе или менѣе широкой культурно-національной автономіей; наконецъ, въ составъ третьей категоріи вошли бы территоріи также съ культурнымъ населеніемъ, которое, однако, вмѣстѣ съ тѣмъ исторически и національно такъ рѣзко выдѣляется изъ всего кореннаго русскаго населенія, что въ сферѣ своихъ внутреннихъ дѣлъ должно обладать полной политической автономіей, и только для военныхъ, таможенныхъ, иностранныхъ и т. п. дѣлъ должно посылать своихъ депутатовъ въ центральный парламентъ.

Такъ какъ разныя національныя территоріи пользовались бы неодинаковой степенью автономіи, то одни дѣла должны были бы разсматриваться большимъ количествомъ депутатовъ, другія— меньшимъ. Такимъ образомъ, парламенту слѣдовало бы принять форму одного собранія съ двойнымъ составомъ депутатовъ: первый составляли бы депутаты отъ всѣхъ частей государства, которые разсматривали бы общія дѣла, касающіяся войска, монетной и таможенной системы, политическихъ и торговыхъ трактатовъ, дипломатіи и отношенія государства къ отдѣльнымъ ея частямъ; другой составъ состоялъ бы изъ тѣхъ же депутатовъ, за исключеніемъ представителей областей, пользующихся полной (политической) автономіей. Тутъ разсматривались бы дѣла, изъятыя изъ вѣдѣнія властей автономныхъ территорій второй категоріи (т. е. пользующихся культурно-хозяйственной, а не политической автономіей) и тѣ, которыя затрагиваютъ интересы коренныхъ русскихъ областей и не входятъ въ компетенцію земскаго самоуправленія, а именно: гражданское, уголовное и фабричное законодательство, организація суда, среднія и высшія учебныя заведенія, налоговая система и т. п.

Вмѣсто одного парламента, могли бы существовать два представительныхъ учрежденія съ такимъ составомъ и такой конституціей депутатовъ, какъ два состава вышеуказаннаго законодательнаго собранія, независимо только другъ отъ друга избранныхъ.

Одно собраніе было бы, однако, выгоднѣе, благопріятствуя больше сближенію между собою депутатовъ, рѣшающихъ не только общіе всѣмъ частямъ государства вопросы, но и многіе другіе. Такое единое собраніе могло бы также имѣть большее значеніе въ глазахъ правительства, чѣмъ каждыя два собранія въ отдѣльности, ибо въ послѣднемъ случаѣ совершенно различный составъ депутатовъ не всегда выступалъ бы одинаково противъ правительства.

Правда, было бы наивно предполагать, что въ такомъ обширномъ государствѣ, какъ Россія, которая вчера, можно сказать, всецѣло управлялась безконтрольной бюрократіей, въ рукахъ которой фактически сосредоточены были и законодательная, и исполнительная, и судебная власть,—всѣ эти реформы были бы тотчасъ проведены. Вопросъ объ автономіи нерусскихъ областей, вѣроятнѣе всего, натолкнется на величайшія затрудненія.

III.

Переходя къ вопросу объ автономіи Царства Польскаго, я долженъ сдѣлать нѣсколько общихъ вступительныхъ замѣчаній.

Надо помнить, что Россія—государство могучее; что, несмотря на пораженіе, которое она потерпѣла въ войнѣ съ Японіей, ей удалось сохранить престижъ великой державы; что, наконецъ, вступивъ на путь конституціоннаго развитія, она значительно усилитъ свое вліяніе, ибо правительство въ концѣ концовъ найдетъ точку опоры въ нѣкоторыхъ общественныхъ слояхъ. Въ составъ его войдутъ люди таланта, знанія, иниціативы и т. п., которые легко заслонятъ собою бюрократію.

Предъ Россійской Имперіей развертываются широкія перспективы въ смыслѣ какъ политическаго вліянія, такъ и экономическаго развитія.

Въ интересахъ болѣе быстраго роста своего могущества она будетъ нуждаться въ твердой власти въ сферѣ своихъ военныхъ, таможенныхъ и другихъ дѣлъ. Такимъ образомъ, все то, что будетъ препятствовать единству дѣйствій въ этомъ отношеніи, несомнѣнно будетъ устранено хотя бы цѣною самыхъ большихъ жертвъ. Слѣдуетъ имѣть въ виду также и то, что Польша не сумѣетъ пользоваться большими привиллегіями въ будущей Россіи, чѣмъ коренныя русскія области. Дѣла арміи должны быть всецѣло предоставлены вѣдѣнію государственныхъ учрежденій, ибо они слишкомъ важны для современнаго классоваго государства, чтобы они могли регулироваться автономными учрежденіями хотя бы въ предѣлахъ наибольшой территоріи.

Равнымъ образомъ опредѣленіе тѣхъ суммъ, которыя Царство Польское должно вносить на общегосударственныя нужды, должно принадлежать компетенціи центральнаго парламента и не быть каждый разъ результатомъ свободнаго договора между нимъ и государствомъ.

Царство Польское, несмотря на свой экономическій расцвѣтъ, составляетъ лишь незначительную часть государства, и всякіе конфликты съ послѣднимъ были бы чрезвычайно опасны для его автономіи. И поэтому всѣ дѣла, способныя ихъ вызывать, должны быть лучше переданы общегосударственному парламенту, въ составъ котораго войдутъ и представители Польши. Областному же сейму должны быть предоставлены всѣ дѣла, имѣющія только мѣстное значеніе.

Ставить извѣстныя требованія на ближайшее время можно лишь тогда, когда они имѣютъ какіе-нибудь шансы на то, что они будутъ удовлетворены. Нѣтъ ничего легче,какъ намѣтить планъ самой широкой автономіи, не считаясь съ дѣйствительностью.

Желѣзнодорожное и почтово-телеграфное законодательство и организація должны быть однородны во всемъ государствѣ. Въ предѣлахъ Царства Польскаго, въ этихъ учрежденіяхъ господствовать долженъ польскій языкъ. Управленіе желѣзныхъ дорогъ, исключая частныхъ, должно находиться въ рукахъ государства. Постройка новыхъ желѣзныхъ дорогъ должна зависѣть отъ центральныхъ государственныхъ властей изъ-за стратегическихъ соображеній.

Монетное законодательство должно подлежать вѣдѣнію центральнаго парламента.

Налоговое законодательство должно подлежать вѣдѣнію польскаго сейма. Государство опредѣляетъ лишь сумму доходовъ, изъ каждой своей части. Способъ же ихъ взысканія предоставляется опредѣленію сейма, ибо въ различныхъ областяхъ въ зависимости отъ тѣхъ или другихъ хозяйственныхъ условій онъ долженъ быть иной.

Вопросъ о собственномъ уголовномъ и гражданскомъ кодексѣ могъ бы быть разрѣшенъ различнымъ образомъ. Еще теперь Царство Польское пользуется гражданскимъ кадексомъ Наполеона, а не общероссійскимъ.

Въ нѣкоторыхъ федераціяхъ, какъ мы видѣли въ четвертомъ отдѣлѣ, имѣется тенденція къ установленію единообразія кодексовъ. Однако, Россія въ цѣломъ является настолько разнороднымъ государствомъ, что введеніе уже теперь общаго кодекса для всей страны было бы крайне невыгодно.

Отдѣльный уголовный кодексъ не является для насъ чѣмъ-то необходимымъ; это лишь извѣстная выгода. Общій кодексъ, составленный и принятый центральнымъ парламентомъ, не представлялъ бы для насъ ничего опаснаго. Напрасны опасенія, что обще-русскіе кодексы были бы реакціонны сравнительно съ нашими. Особыя уложенія, гражданское и уголовное, для Царства Польскаго потому лишь желательны, что край нашъ значительно отличается отъ коренной Россіи въ культурно-хозяйственномъ отношеніи; такъ напр., весь институтъ крестьянской собственности построенъ у насъ на иныхъ началахъ, чѣмъ въ великорусскихъ губерніяхъ.

Для русскаго и польскаго общества важно лишь то, чтобы тѣ дѣйствія, которыя въ Россіи дозволены, не считались въ Польшѣ уголовными преступленіями и наоборотъ: дѣйствія, дозволенныя у насъ, чтобы не считались преступленіемъ въ Россіи. Но, право, трудно допустить возможность существованія такихъ явленій при наличности двухъ отдѣльныхъ кодексовъ. Если бы между ними была какая-нибудь разница, то не настолько большая, чтобы могла повлечь за собой какіе-нибудь отрицательные результаты въ дѣлѣ сожительства обоихъ народовъ.

То, что я сказалъ выше, также примѣнимо и къ организаціи суда; и она должна подлежать компетенціи польскаго сейма.

Фабричное законодательство слѣдовало бы также предоставить вѣдѣнію сейма. Практика показала, что рабочій день въ Польшѣ фактически короче, чѣмъ въ Имперіи. Польскій пролетаріатъ, такимъ образомъ, заинтересованъ въ томъ, чтобы условія труда регулировались автономнымъ сеймомъ.

Автономія Царства Польскаго должна также обнимать организацію элементарныхъ, низшихъ, среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеній, торгово-промышленное законодательство, организацію администраціи, и провинціальной, уѣздной и общинной автономіи. вообще въ компетенцію сейма должны входить всѣ дѣла, изъятыя изъ вѣдѣнія центральнаго парламента. Постановленія сейма, какъ и центральнаго парламента, должны быть утверждены главой государства.

Сеймъ долженъ созываться каждый годъ и состоять изъ депутатовъ, выбираемыхъ на основѣ всеобщаго, равнаго, прямого и тайнаго голосованія при пропорціональномъ представительствѣ. На каждыхъ 25.000 жителей долженъ приходиться одинъ депутатъ.

Признаніе политическихъ правъ за женщинами справедливо и необходимо, такъ какъ въ противномъ случаѣ даже всеобщее и равное голосованіе обезпечиваетъ представительство въ парламентѣ только за половиной населенія. Однако, имѣющіяся въ обществѣ предразсудки по отношенію къ женскому вопросу не даютъ возможности сразу предоставить избирательныя права женщинамъ.

Сеймъ долженъ состоять изъ одной палаты, выбираемой на два года. Глава государства можетъ распустить его, но выборы новаго сейма должны быть произведены въ теченіе трехъ мѣсяцевъ, а созывъ его не позже шести мѣсяцевъ послѣ роспуска предыдущаго сейма.

Сеймъ выбираетъ своего предсѣдателя, двухъ замѣстителей и четырехъ секретарей.

Управленіе краемъ находится въ рукахъ правительственнаго совѣта, состоящаго изъ лицъ, назначенныхъ главой государства, изъ высшихъ представителей администраціи и президента. Послѣдній руководитъ преніями правительственнаго совѣта; самъ, однако, онъ не занимаетъ никакой административной должности.

Всѣ члены правительственнаго совѣта отвѣтственны предъ судомъ за преступленія на почвѣ злоупотребленія властью: президентъ—предъ верховнымъ трибуналомъ Имперіи, остальные—предъ трибуналомъ Царства Польскаго. Всѣ они, кромѣ того, отвѣтственны политически предъ сеймомъ, т. е. въ случаѣ, если сеймъ большинствомъ голосовъ выразитъ кому-нибудь изъ нихъ или всѣмъ вмѣстѣ свое недовѣріе—то одинъ или всѣ члены правительственнаго совѣта выходятъ въ отставку.

Во главѣ арміи, расположенной въ Царствѣ Польскомъ, стоитъ командующій войсками, подчиненный исключительно центральному правительству.

Представителемъ края предъ центральнымъ правительствомъ, является спеціальное должностное лицо, назначаемое главой государства изъ числа трехъ кандидатовъ, предлагаемыхъ сеймомъ. Это должностное лицо было бы министромъ безъ портфеля, который, однако, не связанъ въ смыслѣ солидарности съ центральнымъ министерствомъ въ Петербургѣ.

Правительственный совѣтъ долженъ состоять изъ 11 членовъ, кромѣ президента, стоящихъ во главѣ столькихъ же департаментовъ: 1) внутренняго управленія, 2) путей сообщенія, 3) народнаго просвѣщенія и изящныхъ искусствъ, 4) суда, 5) финансовъ, 6) промышленности и торговли, 7) земледѣлія, 8) общественныхъ работъ, 9) печати, 10) культовъ и 11) народнаго здравія.

Всѣ гражданскіе чиновники и члены правительственнаго совѣта, кромѣ президента, должны быть постоянными жителями Царства Польскаго. Языкъ суда, администраціи и школы—польскій.

Какъ и въ другихъ частяхъ государства, такъ и въ Польшѣ національному меньшинству другихъ народовъ должны быть гарантированы права языка и культуры.

Церковь (костелъ) должна быть отдѣлена отъ областныхъ властей.

Недоразумѣнія, возникающія между областными и государственными властями на почвѣ толкованія законовъ, опредѣляющихъ

компетенцію автономныхъ учрежденій и властей,—должны разрѣшаться спеціальнымъ государственнымъ трибуналомъ, который является судебнымъ учрежденіемъ, состоящимъ изъ пожизненныхъ и несмѣняемыхъ судей. Послѣдними должны быть, кромѣ русскихъ, также представители другихъ народовъ, населяющихъ Россію съ такимъ расчетомъ, чтобы число первыхъ не превышало $^2/_3$ всѣхъ судей.

Всѣ распоряженія главы государства относительно Царства Польскаго, обусловленныя компетенціей центральнаго парламента, должны быть контрассигнованы однимъ изъ русскихъ министровъ. Распоряженія же, касающіяся тѣхъ дѣлъ, которыя входятъ въ компетенцію сейма, должны быть контрассигнованы однимъ или всѣми членами правительственнаго совѣта.

Конфликты, которыхъ не удается разрѣшать въ судебномъ порядкѣ, разсматриваются центральнымъ парламентомъ.

Основной законъ объ отношеніи Царства Польскаго къ Имперіи, опредѣляющій объемъ компетенціи польскаго сейма и другихъ областныхъ властей, долженъ представлять собою областной статутъ, который можетъ быть измѣненъ не одностороннимъ актомъ со стороны центральнаго парламента, а лишь съ согласія послѣдняго и польскаго сейма.

Это необходимо для того, чтобы сдѣлать автономію Польши независимой отъ непостояннаго парламентскаго большинства. Единство государства отъ этого не нарушается, такъ какъ дѣла общія разсматриваются общегосударственными учрежденіями; здѣсь только гарантированная Царству Польскому самостоятельность въ сферѣ внутреннихъ дѣлъ опирается на твердыхъ основахъ.

Это требованіе не встрѣчаетъ должнаго сочувствія даже въ демократическихъ русскихъ кругахъ. Фактъ этотъ можно объяснить лишь централистическими традиціями и нежеланіемъ понять истинныя нужды Царства Польскаго. Противники широкой автономіи Польши не хотятъ понять того, что послѣдняя упрочитъ международное положеніе Россіи, такъ какъ лежащія за рубежомъ польскія области несомнѣнно будутъ тогда къ ней тяготѣть.

Борьба за такую широкую автономію несомнѣнно будетъ очень тяжелая. Но она въ концѣ концовъ будетъ завоевана. Въ огромной степени это будетъ зависѣть отъ отношенія радикальныхъ и соціалистическихъ элементовъ страны.

До сихъ поръ въ этихъ кругахъ мало обращали вниманіе на эти проблемы. Въ Польшѣ же требованіе широкой политической автономіи является всеобщимъ.

Теперь перейду къ опредѣленію общихъ чертъ провинціальнаго, уѣзднаго, общиннаго и городского самоуправленія въ Царствѣ Польскомъ.

Какъ я отмѣтилъ уже въ первомъ отдѣлѣ этой книги, самое широкое развитіе автономіи и самоуправленія различныхъ территоріальныхъ единицъ является дѣломъ чрезвычайной важности.

Царство Польское слѣдовало бы раздѣлить на провинціи, которыя не всегда совпадали бы съ нынѣшними губерніями хотя бы потому, что предполагаемая территорія Царства Польскаго подверглась бы на югѣ и востокѣ извѣстнымъ измѣненіямъ, о которыхъ я выше говорилъ.

Въ каждой провинціи долженъ быть провинціальный сеймъ, члены котораго выбираются на основѣ всеобщаго, равнаго и тайнаго голосованія. Тутъ необходимо будетъ порвать съ однимъ изъ самыхъ закоренѣлыхъ предразсудковъ и предоставить женщинамъ какъ активное, такъ и пассивное избирательное право въ провинціальный сеймъ. Участіе женщинъ въ провинціальныхъ сеймахъ не было бы такой новостью, какъ участіе въ парламентѣ, а потому и болѣе близко къ осуществленію.

Провинціальные сеймы собираются два раза въ годъ. Компетенціи ихъ подлежатъ слѣдующіе вопросы: содержаніе дорогъ и мостовъ и постройка новыхъ; мѣры для подъема земледѣльческой культуры посредствомъ открытія низшихъ, среднихъ и высшихъ агрономическихъ школъ, содержанія опытныхъ полей и спеціальныхъ лабораторій; улучшеніе породы скота, разведеніе рыбъ и растеній, улучшеніе состоянія лѣсовъ; содѣйствіе дѣлу развитія промышленности и ремесла путемъ открытія соотвѣтствующихъ профессіональныхъ школъ, а также выдачи субсидій для поддержки новыхъ отраслей промышленности; основаніе общеобразовательныхъ школъ, университетовъ и высшихъ учебныхъ заведеній по программѣ аналогичныхъ учрежденій края; основаніе больницъ, пріютовъ и многихъ другихъ благотворительныхъ учрежденій; изданіе правилъ о соблюденіи чистоты въ публичныхъ мѣстахъ, а также санитарныхъ распоряженій. Вообще, компетенціи провин-

ціальныхъ сеймовъ подлежатъ всѣ дѣла относительно культуры, народнаго здравія, просвѣщенія, благотворительности и путей сообщенія.

Исполнительнымъ органомъ сейма являются комитеты, состоящіе изъ 10—15 членовъ, выбирающихъ себѣ предсѣдателя. Комитеты должны руководить управленіемъ основанныхъ провинціями учрежденій.

Для покрытія расходовъ провинцій сеймы будутъ обращаться къ слѣдующимъ источникамъ: 1) дополнительные налоги; 2) ассигновки на нужды провинціи со стороны областного сейма; 3) штрафы за нарушенія обязательныхъ постановленій въ провинціи; 4) спеціальные сборы, одобренные провинціальными сеймами; 5) займы.

Въ случаѣ если провинціальный сеймъ устанавливаетъ слишкомъ обреминительные налоги, членъ правительственнаго совѣта, стоящій во главѣ финансоваго департамента, пріостанавливаетъ это постановленіе сейма, предоставляя вопросъ на разрѣшеніе областного сейма. Во избѣжаніе недоразумѣній, законъ заранѣе опредѣляетъ предѣлъ обложенія, который можетъ быть установленъ провинціальными сеймами.

Принципіально рѣшенія провинціальныхъ сеймовъ, поскольку они не затрагиваютъ компетенціи другихъ областныхъ учрежденій, не нуждаются въ утвержденіи ни областного сейма ни другихъ властей. Однако, въ нѣкоторыхъ случаяхъ необходимы отступленія отъ этого принципа, а именно: постановленія относительно среднихъ школъ, общеобразовательныхъ и всякаго рода высшихъ учебныхъ заведеній, которыя, отличаясь отъ аналогичныхъ областныхъ учрежденій, даютъ, однако, тѣ же права,— должны быть утверждены департаментомъ народнаго просвѣщенія, а всякіе конфликты, возникающіе на этой почвѣ, разрѣшаться областнымъ сеймомъ.

Санитарныя постановленія утверждаются департаментомъ народнаго здравія безъ права аппеляціи къ сейму. Всякія постановленія провинціальныхъ сеймовъ, налагающія опредѣленные штрафы за несоблюденіе установленныхъ ими правилъ, подлежатъ утвержденію областного сейма.

Подобно тому какъ областной сеймъ является контролирующимъ учрежденіемъ для провинціальныхъ сеймовъ, точно такъ же послѣдніе наблюдаютъ за дѣятельностью низшихъ автономныхъ учрежденій.

Муниципальные совѣты городовъ съ населеніемъ свыше 50.000 должны обладать правами провинціальныхъ сеймовъ, образуя отдѣльную отъ провинціи территорію. Муниципальные совѣты выбираются на основѣ всеобщаго, равнаго и тайнаго голосованія безъ различія пола. Ихъ исполнительнымъ органомъ являются городскіе комитеты съ городскимъ президентомъ (головой) во главѣ.

Объ уѣздныхъ совѣтахъ и общинной организаціи я долго говорить не буду. Скажу только, что принципъ всеобщаго, равнаго и тайнаго голосованія долженъ быть соблюденъ при всякаго рода выборахъ.

Представителемъ областныхъ властей въ провинціи долженъ быть провинціальный совѣтъ съ президентомъ во главѣ. Членами этого совѣта являются начальники отдѣльныхъ отраслей администраціи, включая и полицію, которой завѣдуетъ комитетъ, состоящій изъ трехъ членовъ, назначенныхъ областными властями, и трехъ членовъ провинціальнаго комитета. Предсѣдателемъ этого комитета является одинъ изъ его членовъ, выбранный имъ же большинствомъ голосовъ. Если двое членовъ получаютъ одинаковое число голосовъ, предсѣдателемъ остается старшій членъ комитета. Послѣдній назначаетъ чиновъ полиціи, издаетъ правила о соблюденіи порядка и т. п., а также разсматриваетъ мелкія жалобы противъ полицейскихъ чиновъ. Важнѣйшія изъ нихъ направляются къ суду.

Управленіе городовъ должно также находиться въ рукахъ смѣшаннаго комитета, составленнаго наполовину изъ представителей мѣстныхъ властей и наполовину—областныхъ. Въ настоящемъ очеркѣ я не считаю возможнымъ останавливаться на мелкихъ деталяхъ, я имѣю въ виду лишь представить общій типъ организаціи.

Не обольщаясь надеждой на то, что можно будетъ сразу всего добиться и будучи готовы на всякія неизбѣжныя затрудненія,—мы должны, однако, уже теперь уяснить себѣ цѣльную картину организаціи нашего края, какой она можетъ быть въ возможно близкомъ будущемъ.

Желая добиться широкой автономіи, мы должны энергично взяться за дѣло. Недостаточно, на земскихъ съѣздахъ, и безъ того заваленныхъ работой, дебатировать такой важный для насъ вопросъ. Необходимо, чтобы тѣ польскія партіи, которыя сошлись на одномъ какомъ-нибудь типѣ автономіи, издавали на русскомъ

языкѣ книжки и брошюры, посвященные этому предмету, помѣщали соотвѣтствующія статьи въ прогрессивныхъ органахъ русской печати, устраивали лекціи въ Россіи и т. п. Желательна была бы спеціальная газета на русскомъ языкѣ, пропагандирующая идею необходимости автономіи для Польши и другихъ частей государства.

Я позволю себѣ замѣтить то, что вопросъ объ автономіи Царства Польскаго былъ бы уже въ настоящее время гораздо ближе по пути къ осуществленію, если бы не дѣятельность народовцевъ. Это можетъ показаться страннымъ, ибо, какъ извѣстно, партія эта въ настоящее время недвусмысленно выставила требованіе автономіи. Постараемся, однако, это доказать. Еще нѣсколько лѣтъ тому назадъ, когда общество наше въ огромномъ своемъ большинствѣ не вѣрило въ возможность конституціи въ Россіи, я указывалъ въ своихъ трудахъ и публицистическихъ статьяхъ на необходимость ясно формулировать программу автономіи Польши. Я также упрекалъ націоналъ-демократію (народовцевъ) въ томъ, что она, близко соприкасаясь съ деревенской массой, не даетъ ей никакого политическаго воспитанія на почвѣ опредѣленной программы,—а ограничивается исключительно возбужденіемъ чувствъ не столько патріотическихъ, сколько шовинистическихъ. Публицисты изъ націоналъ-демократіи утверждали тогда, что политика лозунговъ есть глупость, и что слѣдуетъ выдвигать лишь то, что для даннаго момента можетъ имѣть какое-нибудь практическое значеніе и что можетъ углубить національное чувство вообще. Нѣкоторые думали даже, что выставленіе лозунга автономіи и конституціи было бы добровольнымъ вхожденіемъ въ Россійскую Имперію и слѣдовательно преступленіемъ противъ патріотизма.

Результаты этой ошибочной политики сказались въ томъ, что когда въ прошломъ знаменательномъ году рабочій классъ ясно формулировалъ свои политическія требованія,—крестьяне, въ средѣ которыхъ націоналъ-демократія работала 10 лѣтъ, не пошли дальше требованія введенія польскаго языка въ гминныхъ учрежденіяхъ; и это было въ тотъ моментъ, когда необходимость реорганизаціи государства была уже очевидна. Если бы крестьяне всѣхъ губерній Царства Польскаго выставили требованіе конституціи и автономіи, можетъ быть тогда скорѣе поняли бы въ Петербургѣ, что требованіе автономіи не есть дѣло только революціоннаго заговора.

Но мы можемъ себя утѣшить тѣмъ, что крестьяне рано или поздно выскажутся за автономію. Но вѣдь гораздо легче добиться чего-нибудь при общей реорганизаціи государства, а слѣдовательно, въ моментъ изданія конституціи, чѣмъ позже, когда она, подробно формулированная, проведена уже въ жизнь.

Нигдѣ ошибки народовцевъ такъ ярко не сказались, какъ въ этомъ случаѣ.

IV.

Когда конституціонный строй въ Россіи упрочится, то быстрымъ темпомъ пойдетъ развитіе общества въ разныхъ частяхъ Имперіи. Ростъ капитализма увеличитъ различія, существующія между промышленными и земледѣльческими частями государства. Радикальные слои общества будутъ сильны въ первыхъ и слабы во вторыхъ, и это въ свою очередь выроетъ пропасть между идеалами населенія отдѣльныхъ территорій. Пропасть эта наиболѣе ярко скажется на фонѣ культурно-національномъ, вслѣдствіе роста культуры отдѣльныхъ національно-племенныхъ группъ. Сибирь, напримѣръ, несомнѣнно сдѣлается въ близкомъ будущемъ промышленнымъ краемъ съ интенсивной внутренней жизнью.

Все это въ концѣ можетъ привести къ преобразованію Россіи въ федерацію отдѣльныхъ ея частей по образцу Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки.

Племенное преобладаніе великороссовъ несомнѣнно останется, но ихъ территорія раздѣлится на отдѣльныя автономныя части по линіи культурно-экономическихъ различій и соціально-политическихъ стремленій.

Въ смыслѣ соціальнаго прогресса это будетъ несомнѣнно положительнымъ явленіемъ: части государства съ высоко развитой фабрично-заводской промышленностью создадутъ учрежденія, отвѣчающія наиболѣе широкимъ общественнымъ стремленіямъ. Россія, какъ государство федеративное, сдѣлается той мощной силой, которая создастъ условія для свободнаго и всесторонняго развитія всѣхъ своихъ частей.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

3p–

